Die Entstehung und Ausgestaltung des bayerischen Staatsdienerrechtes im 19. Jahrhundert.

Eine rechtshistorische Darstellung des bayerischen Staatsdienerrechtes in seinen Grundzügen.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Ernst Geyer

aus Leipheim

Rechtspraktikant am kgl. Amtsgericht zu Günzburg.

Approbiert am 2. Juni 1911.

Nürnberg.

Buch- und Kunstdruckerei Benedikt Hilz.

1911.

34

Referent: Univ.-Prof. Dr. Rieker.

Meinen lieben Eltern gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543504_0058

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung. § 1. . . . . 7—8

1. Kapitel:

Rechtslage der bayerischen Staatsdiener gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts, insbesondere zur Zeit der Kurfürsten Karl Theodor und Max Joseph IV. bis 1805. § 2 . 9—15

2. Kapitel:

Rechtslage der Staatsdiener im 19. Jahrhundert . 16—76

I. Abschnitt: Das Staatsdienerrecht der Pragmatik von 1805 und seine Weiterentwicklung bis 1818. § 3 . . . . 16—30

II. Abschnitt: Die Rechtsverhältnisse der sogenannten pragmatischen Staatsdiener nach der Verfassungsurkunde und den späteren, gesetzlichen Bestimmungen bis in die Neuzeit. § 4 . . . . . 30—64

a) Allgemeines . . . . . 30—38
b) Pflichten . . . . . 38—45
c) Dienststrafrecht . . . . . 45—56
d) Rechte der pragmatischen Staatsdiener . . 56—64

III. Abschnitt: Die Entwicklung des Staatsdienerrechtes der übrigen Staatsdiener.

A. Die Zeit von Max Joseph bis zur Verordnung vom 26. Juni 1894, Die Dienstverhältnisse der nichtpragmat. Staatsbeamten und Staatsbediensteten betr. § 5 . . 64—68

B. Die durch die Verordnung vom 26. Juni 1894 geschaffene Rechtslage und die Fortentwicklung bis in die Neuzeit. § 6 . . . . . 68—76

3. Kapitel:

Abschluß der Entwicklung des Staatsdienerrechtes durch das neue Beamtengesetz vom 16. Aug. 1908 § 7 . . . . . 77—82

Literatur.

Beck A., Die Rechtsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener, Erlanger Dissertation 1903.

Döllinger, Sammlung der bayerischen Verordnungen.

Entschließungen des Finanzministeriums aus den Jahren 1808, 1827, 1835, 1837 und 1861.

Gietl A., Das Dienstverhältnis der nichtpragmatischen statusmäßigen Beamten und Bediensteten, Erlanger Dissertation 1897.

Gönner N. Th., Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, 1808.

Hock J., Handbuch der gesamten Finanzverwaltung im Königreich Bayern, 3. Auflage 1882.

Laband P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Auflage 1901.

Landtagsabschied von 1872.

Lerchenfeld Freiherr von, Geschichte Baierns unter König Maximilian Joseph I.

Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 14./15. Auflage 1905.

Mayr G. K., Sammlungen der kurbaierischen allg. und bes. Landesverordnungen, 6 Bde. 1784—99, 2 Bde. 1800—1802.

Piloty-Sutner, Die Verfassungurkunde des Königreichs Bayern, 2. Auflage 1907.

Pözl J., Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes, 5. Aufl. 1887.

Rehm H., Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht historisch-dogmatisch dargestellt in den Annalen des Deutschen Reiches 1884/85.

Reindl M., Kgl. Allerhöchste Verordnung vom 26. VI. 1894, Die Dienstverhältnisse der nichtpragmatischen Beamten und Bediensteten betr., erläutert 1896.

Rosenthal E., Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, Bd. II, 1906.

Seuffert, Von dem Verhältnis des Staates und der Staatsdiener gegeneinander im rechtlichen und politischen Verstand 1793.

Seydel M., Bayerisches Staatsrecht, 4 Bände, 2. Auflage 1896.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages in den Jahren 1855/56, Sten. Ber. III, J. 1859/61 Bd. II., J. 1863/65 Bd. VI. — Verh. d. Kammer d. Abgeordn. i. J. 1903, Beil. Bd. II No. 200 S. 331 ff., „Denkschrift zur Frage der Neuregelung der Gehalts- und Pensionsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsbeamten und Staatsbediensteten". Verhandlungen 1908, Beil. 262 S. 286: „Denkschrift zur Frage der Neuregelung der Gehalts- und Pensionsverhältnisse der Staatsbeamten und Staatsbediensteten".

Einleitung.

§ 1.

Die neuere bayerische Gesetzgebung auf dem Gebiete des Staatsdienerrechts hat der Vielgestaltigkeit der rechtlichen Bestimmungen, auf denen bisher unser bayerisches Beamtenrecht sich aufgebaut hat, mit dem Beamtengesetz vom 16. August 1908 ein Ende gemacht und ein einheitliches Recht für das große Heer der Staatsdiener geschaffen. Das Bedürfnis nach Einheit eines Beamtenrechtes entsprang vor allem dem Wunsche nach Beseitigung des rechtlichen Unterschiedes der beiden großen Kategorien von Staatsdienern, der pragmatischen Staatsbeamten, deren Rechtsverhältnisse sich in der Hauptsache nach der IX. Verfassungsbeilage bestimmten, und der nichtpragmatischen Staatsdiener, mit denen sich vor allem die Verordnung vom 26. Juni 1894, die Dienstverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsbeamten und Staatsbediensteten betreffend, beschäftigte. Die Aufgabe, deren sich der Gesetzgeber zu erledigen hatte, war keine leichte, da gerade Bayern in der rechtlichen Behandlung seiner Staatsdiener nichts weniger als eine Einheit beobachtet hatte. Die Rechtsverhältnisse nur weniger Staatsdiener waren schon seit langer Zeit verfassungsrechtlich festgelegt, der weitaus größte Teil der Staatsdiener dagegen entbehrte bis gegen das Ende des 19. Jahrhunderts einer bestimmten rechtlichen Grundlage. Erst das Beamtengesetz von 1908 bildet den Abschluß einer rechtlich interessanten, auf mehr als hundert Jahre zurückreichenden Entwicklung eines Staatsdienerrechtes: das bayerische Staatsdienerrecht des 19. Jahrhunderts bietet ein

Bild mannigfacher Zersplitterung der staatsdienerrechtlichen Bestimmungen, großer Ungewißheit über gewisse, gesetzlich nicht geregelte, von der Staatsrechtswissenschaft aber entschieden als Staatsdienst anerkannte Verhältnisse. Der Vorteil der frühzeitigen Regelung des sogenannten pragmatischen Staatsdienstes wurde durch die Zähigkeit, mit welcher man an den einmal geschaffenen, aber im Laufe der Jahrzehnte reformbedürftig gewordenen Bestimmungen festhielt, zum Teil wieder aufgewogen. Es ist eine auffallende Erscheinung, daß Bayern als erster unter den deutschen Staaten mit einem beachtenswerten Beamtenrecht hervortritt, andererseits aber auch in der Weiterentwicklung dieses Rechtes im Gegensatz zu den übrigen Nachbar- und Bundesstaaten eine zögernde und zurückhaltende Tendenz aufweist. Diesen abwechslungsreichen und eigenartigen Werdegang des bayerischen Staatsdienerrechtes in seinen Grundzügen zu verfolgen, dazu hat dem Verfasser dieser Abhandlung vor allem die jüngste Bewegung der bayerischen Staatsdiener nach Reform der sie betreffenden rechtlichen Bestimmungen und nicht zuletzt das vor einigen Jahren darauf hin ergangene neue Beamtengesetz Anlaß gegeben.

I. Kapitel.

Rechtslage der bayerischen Staatsdiener gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts, insbesondere zur Zeit der Kurfürsten Karl Theodor und Max Joseph IV. bis 1805.

§ 2.

Wenn man in der Entwicklungsgeschichte des bayerischen Staatsdienerrechtes des verflossenen Jahrhunderts nach einem für die Entwicklung des Beamtenrechtes bedeutsamen Ausgangspunkte sucht, so ist ein solcher in dem völlig neu geschaffenen Beamtenrecht der sog. Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 zu erblicken; es läßt sich aber das Verdienst und die Bedeutung dieses Gesetzwerkes nicht genügend würdigen, wenn man nicht zuvor die bayerischen Staatsdienstverhältnisse der unmittelbar vorangehenden Zeit in Betracht zieht.

Die Lage der bayerischen Staatsdiener war zu Ende des 18. Jahrhunderts in rechtlicher wie in wirtschaftlicher Hinsicht eine höchst ungünstige und zweifelhafte; dies hing mit der bisherigen geschichtlichen Entwicklung des Beamtenwesens zusammen. Eine grundlegende beamtenrechtliche Kodifikation fehlte schon seit Beginn des bayerischen Kurfürstentums, die einzigen Quellen des Staatsdienerrechtes bildeten das Gewohnheitsrecht, die tatsächliche Übung von

beamtrechtlichen Sätzen durch die Staatsregierung, und mehrere aus dem 16. und 17. Jahrhundert stammende kurfürstliche Verordnungen, die das Staatsdienstverhältnis nur in einzelnen Beziehungen trafen[1].

Über das Rechtsverhältnis des Staatsdieners zum Staate herrschte während des Kurfürstentums bis ins 18. Jahrhundert hinein in der Praxis wie in der Literatur vorwiegend die Anschauung, daß das Verhältnis eines Staatsdieners zum Staate lediglich ein auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhendes Rechtsverhältnis sei, inhaltlich dessen der Staatsdiener zu Dienstleistungen gegenüber dem Lande, bez. dem Landesherrn verpflichtet sei[2]. Man suchte dieses Dienstverhältnis unter irgend einen römisch-rechtlichen Begriff wie locatio conductio oder einen Inominatkontrakt zu subsummieren[3]. Dieses Verhältnis wurde von seiten der bayerischen Kurfürsten grundsätzlich als ein durch den Landesherrn frei lösliches betrachtet[4], wenn sich auch in der Praxis die Entlassung in der Regel auf einige wichtige Fälle, insbesondere auf die Amtsvergehen beschränkte. An der grundsätzlichen Widerruflichkeit hielt auch noch Kurfürst Karl Theodor in 2 Reskripten vom 8. Juli 1775 und 5. Dez. 1783 fest[5]: hier nimmt er ausdrücklich das Recht für sich in Anspruch, daß er „seine Beamten entlassen kann, ohne daß er die Ursachen der Entlassung zu sagen, Rede und Antwort zu geben oder sich gar auf einen Prozeß einzulassen schuldig ist".

Was die vermögensrechtlichen Ansprüche der Staats-

[1] E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Baierns, Bd. II, S. 457.

[2] Rosenthal II, S. 457 und die dort angef. Stellen.

[3] S. Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, S. 13.

[4] Rosenthal II, S. 458 und Rehm, Annalen 1884, S. 577.

[5] G. K. Mayr, Sammlg. der kurpfalzbay. allg. und bes. Landesverordnungen, Bd. I, S. 370 und 446.

diener anlangt, so wurden die Leistungen des Staates in der Regel in jedem einzelnen Falle festgesetzt, ohne daß jedoch dadurch ein klagbarer Anspruch darauf begründet wurde; zudem waren die gewährten Besoldungen, wenn man sie so nennen darf, meistens nicht ausreichend und wurden oft nicht rechtzeitig ausbezahlt[6]. Wenn auch eine Einreihung der Beamten in gewisse Gehaltsklassen nicht durchgeführt war, so hatten sich doch in der Praxis Durchschnittsgehälter und steigerungsfähige Anfangsgehälter herausgebildet, allerdings nur für einige Beamtenkategorien. (s. Rosenthal II, S. 469.) Andererseits gab es noch eine Reihe von Stellen, deren Innehabung mit dem Nutzungsrecht staatlicher Güter, der sogenannten Pflegen[7], unzertrennlich verbunden war. Solche Stellen waren natürlich bei Ergiebigkeit der Pflegenutzungen von den Staatsdienern sehr begehrt; da bestimmte staatsrechtliche Grundsätze über die Voraussetzungen zur Berufung und Anstellung zum Staatsdienst fehlten, so bildeten sich allmählich die Anwartschaften und Adjunktionen heraus; darunter versteht man den Anspruch auf eine Stelle im Falle ihrer Erledigung, bezw. den mit einer gegenwärtigen Dienstleistung zur Unterstützung eines anderen verbundenen Anspruch auf Nachfolge im Amt[8]. Diese beiden Einrichtungen, die den Grundsätzen einer vernünftigen und förderlichen Staatsverwaltung in schroffer Weise widersprechen, gehen in ihrem Ursprung bis auf das 16. Jahrhundert zurück und haben ihren Grund in der Geldnot des Staates, der aus dem Verkauf von Ämtern sich eine Finanzquelle verschaffte[9]; sie zeitigten in der Praxis die unerfreulichen Erscheinungen der Vererblichkeit und Veräußerlichkeit der

[6] Lerchenfeld, Freiherr von, Geschichte Baierns unter Maximilian Joseph I., S. 8.

[7] s. Rosenthal II, S. 91 und 471.

[8] Gönner, a. o. O. S. 171 und Rosenthal II, S. 459.

[9] Rosenthal II, S. 459.

Ämter: Diese fielen im Falle ihrer Erledigung den prädestinierten, geborenen Beamten ohne Rücksicht auf ihre Vorbildung und Fähigkeit zu. Solche Staatsämter wurden zu einer Quelle der Versorgung für die Familie eines Staatsdieners; soweit dieser selbst die Stelle nicht versehen konnte, wurde ein Vertreter angestellt. Ein solcher „Verweser", der während der Verhinderung des Stelleninhabers die amtlichen Obliegenheiten wahrzunehmen hatte, verwaltete oft auch die mit der Stelle verbundene Pflege, wobei bei einer Kollision der Amtspflicht mit der privaten Tätigkeit erstere zu weichen hatte.

Dazu kam noch, daß das Verhältnis des Staatsdieners zum Staate oft nur ein mittelbares war, indem der Staatsdiener als Organ der ständischen Gerichtsbarkeit oder Polizei auftrat. Diese schob sich als Mittelglied zwischen das Staatsoberhaupt und seine Organe und störte so die der Verwaltung nötige Einheitlichkeit.

Solchen eine geordnete Staatsverwaltung hemmenden Verhältnissen suchte der Kurfürst Karl Theodor entgegenzutreten; allein die praktische und zweckmäßige Durchführung von entsprechenden Maßregeln scheiterte an dem alsbald erfolgten Tode des Fürsten. Die unhaltbaren Zustände zu beseitigen, war die erste und wichtigste Aufgabe des neuen Regenten, des Kurfürsten Max Joseph.

Wenn unter der Regierung des Kurfürsten Max Joseph das Beamtenwesen eine rechtliche Ausgestaltung erfahren sollte, so ging damit notwendigerweise eine Reform der bisherigen mangelhaften Behördenorganisation Hand in Hand. In letzterer Beziehung wurde unter dem Ministerium Monteglas dem Prinzip der Zentralisation der Staatsverwaltung unter Ausscheidung der ständischen Gerichtsbarkeit und Polizei zum Durchbruch verholfen. Dadurch war auch ein engeres Verhältnis des Staatsdieners zu seinem Dienstherrn, zum Staatsoberhaupt, ermöglicht. Mit der Wandlung der Anschauungen über das Wesen des Staates

vollzog sich auch eine Änderung in der Ansicht über die rechtliche Natur des Staatsdienstes: Der Staat bedarf zur Erfüllung der ihm zufallenden Aufgaben einer Reihe von Organen (Behörden), diese bestehen selbst wieder aus Personen, die die staatlichen Aufgaben unmittelbar erledigen. Die Staatsdiener nehmen also als solche staatliche Akte, also öffentliche Akte vor, die Verrichtung der ihnen obliegenden Tätigkeit stellt sich als Ausübung eines Staatsamtes dar. Diese Anschauung bringt ein Reskript vom 28. Dezember 1801[10] deutlich zum Ausdruck; der Kurfürst bemerkt hierin, daß er „die aus der Natur eines Staatsamtes und des Dienstvertrages hervorgehenden richtigen Grundsätze über das Verhältnis zwischen dem Regenten und dem Staatsbeamten (nämlich öffentliches Verhältnis) feierlich sanktioniert habe"; die öffentlich-rechtliche Natur des Staatsdienstes war also damit von Staats wegen anerkannt. Zugleich war es aber auch eine der Hauptaufgaben der Regierung, die größten Mißstände, die sich im Staatsdienst noch vorfanden und oben beschrieben wurden, zu beseitigen. So mußten vor allem die Einrichtungen der Dienstanwartschaften und Adjunktionen fallen; diesem Zwecke diente die Verordnung vom 21. Februar 1799[11]. Auch die sogenannten Erbpflegen, die sich im Besitze mancher Beamtenfamilien durch Nachfolge von Todes wegen erhalten hatten, wurden durch eine Verordnung vom 11. April 1803[12] aufgehoben.

Die weitere Ausgestaltung des Beamtenrechts hatte vor allem die Besserung der sittlichen und dienstlichen Qualität der Staatsdiener zum Gegenstand. Über die Anstellung und Belassung eines Staatsdieners auf seinem Amte hatte eine Verordnung vom 23. April 1799[13] be-

[10] G. R. Mayr, 1802 Bd. II, S. 24.
[11] s. Intell.-Bl. 1799, S. 149.
[12] s. Reg.-Bl. 1803, S. 241.
[13] s. Intell.-Bl. S. 328.

achtenswerte Grundsätze aufgestellt; sie machte die Übertragung eines Amtes insbesondere vom Besitz der „erforderlichen Kenntnisse und Rechenschaft" abhängig. Es zeigten sich damals auch die ersten Anfänge eines Dienststrafrechtes, das bisher nur wenig bekannt war; der Kurfürst hatte sich die Entlassung eines Staatsdieners wegen eines solchen Benehmens vorbehalten, das eine Belassung des Staatsdieners auf seiner Stelle ohne Schädigung des Ansehens des Amtes oder ohne „offenbare Gefahr des Ärarius" nicht gestattete. Die weiteren Verordnungen, die nun in rascher Folge ergingen, betrafen nur einzelne Seiten des Staatsdienstverhältnisses, so zum Beispiel die Verordnung über die Beschlagnahme von Besoldungen von 1799, über die Gehalte von 1802, über die Gehaltsansprüche bei Veränderung der Amtsbezirke von 1803, über Umzugskosten von 1803 u. a.

Bedeutungsvoll ist auch der schon in einem kurfürstlichen Erlaß vom 26. Dezember 1799 zum Ausdruck gelangte Gedanke, für die Versorgung der Witwen und Waisen eines Staatsdieners die nötigen Maßregeln und Veranstaltungen zu treffen. Diese Anregung wurde schon einige Jahre später in eine gesetzliche Form gekleidet, durch Schaffung eines „Pensionsregulativs für Witwen und Waisen der Staatsdiener" vom 14. Juni 1803. Die vom Staate gewährten „Pensionen", die auf dem Gedanken der materiellen Fürsorgepflicht des Staates gegenüber den Hinterbliebenen eines Staatsdieners beruhte, sollten aber nicht den Charakter einer vollkommenen Versorgung, sondern nur den eines Unterhaltsbeitrages haben, sodaß die staatliche Unterstützung nur ergänzend zu der Leistung treten sollte, die „eine aus dem Privatvermögen des Staatsdieners zu bildende Kasse" an die Hinterbliebenen zu machen hatte.

Alle diese bisher ergangenen gesetzlichen Bestimmungen waren dazu bestimmt, den dringendsten Bedürfnissen und Mängeln des Staatsdienstes nach der einen oder anderen

Seite hin abzuhelfen. Das Staatsdienerrecht war demnach noch ein sehr unvollkommenes und mangelhaftes. Zwar waren die ärgsten Schäden, die dem Beamtentum noch zu Ende des 18. Jahrhunderts anhafteten, im großen und ganzen beseitigt, allein eine generelle, das ganze Staatsdienstverhältnis erfassende gesetzliche Regelung war bisher noch nicht ergangen. Eine bedeutende Kodifikation erfolgte erst durch die „Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt" vom 1. Januar 1805.

2. Kapitel.

Rechtslage der Staatsdiener im 19. Jahrhundert.

Erster Abschnitt.

Das Staatsdienerrecht der Pragmatik von 1805 und seine Weiterentwicklung bis 1818.

§ 3.

In Preußen war im J. 1794 eine Kodifikation des Beamtenrechtes zugleich mit der Regelung anderer wichtiger Materien im sogen. preußischen allgemeinen Landrecht (cf. dort Teil II Titel 10: „von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates") erfolgt. Diese Bestimmungen des preußischen Landrechts bedeuten für die preußischen Staatsdiener einen Fortschritt in der Entwicklung ihrer bisherigen Rechtsverhältnisse, doch können sie nicht den Anspruch auf Vollständigkeit der Regelung eines Beamtenrechtes machen, da sie in wesentlichen Punkten lückenhaft sind (s. Seydel 2. Aufl., I, S. 130). Eine weitergehende und mehr befriedigende Kodifikation auf dem Gebiete des Staatsdienerrechtes hat erst die bayerische Gesetzgebung durch die sogen. Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 geschaffen. Ob dem bayerischen Gesetzgeber die angeführten Bestimmungen des preußischen Landrechtes bei dem Entwurfe der Pragmatik als Grundlage oder Vorbild gedient haben, läßt sich heute, da die Verhandlungen über

die Pragmatik verloren gegangen sind (Seydel 2. Aufl., I, S. 130), nicht mehr genau nachweisen: doch kann man bei dem Einfluß, den das preußische Landrecht auch auf andere bayerische Gesetzeswerke (z. B. Religionsedikt) gehabt hat, vermuten, daß es auch bei der Schaffung der Pragmatik vorbildlich gewesen ist.

In diesem bayer. Gesetzeswerk treten den modernen Rechtsanschauungen entsprechende Grundsätze und Ansichten über den Staatsdienst auf, an denen bis auf den heutigen Tag im allgemeinen auch im Beamtenrecht anderer Staaten festgehalten worden ist. Es ist daher nicht zu verwundern, daß die Bestimmungen der Pragmatik auch in der bayerischen Verfassungsurkunde Aufnahme gefunden haben; ein großer Teil des sogenannten Staatsdienereditktes (s. Verf. Urk. Beil. IX zu Titel V § 6) ist eine Kopie der beamtenrechtlichen Bestimmungen der Pragmatik.

Was den Inhalt der Pragmatik anlangt, so sind folgende Bestimmungen besonders hervorzuheben: An dem Grundsatze der öffentlich-rechtlichen Natur des Staatsdienstes, der schon 1801 von der Regierung offiziell proklamiert und auch in der Theorie jetzt allgemein vertreten wurde[1], hielt auch die Pragmatik fest: In den Einleitungsworten zu derselben spricht Kurfürst Max Joseph von „dem öffentlichen Verhältnis" der Staatsdiener.

Die Begründung des Staatsdienstverhältnisses erfolgt nach Artikel 1 durch das sogen. Anstellungsreskript, mit welchem jedesmal die Einreihung in den Besoldungsetat verbunden ist. Der Begriff des Staatsdieners im Sinne der HLP. wird also durch ein rein äußerliches Merkmal bestimmt: jeder, der durch ein Anstellungsreskript, d. i. durch eine Willensentschließung des Königs zum Staatsdienst berufen wird, ist Staatsdiener im Sinne der Pragma-

[1] Gönner, a. o. O. — Seuffert, Von dem Verhältnis des Staates und der Staatsdiener gegeneinander im rechtlichen und politischen Verstand 1793.

tik. Nach dem Wortlaut und Sinn des Gesetzes wird das öffentlich-rechtliche Verhältnis des Berufenen zum Staate durch einen einseitigen Akt des Staates (sc. die Anstellung) begründet; damit ist die in der Literatur häufig vertretene Ansicht, daß der Staatsdienst stets auf einem Vertrage beruht[2], wenigstens nach der Pragmatik nicht haltbar[3].

Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, von der Pragmatik mit „Staatsdienerstand" bezeichnet, kann — vom Falle des Verlustes des staatsdienerlichen Standes kraft Richterspruches abgesehen (Kassation, s. Art. 8) — von seiten des Staates grundsätzlich nicht aufgelöst werden; denn der „einmal verliehene Dienerstand" und der damit unzertrennlich verbundene Standesgehalt (über letzteren s. u. S. 15 ff.) „haben die unverletzliche Natur der Perpetuität" (Art. 10); dagegen besteht für den Staatsdiener der HLP. wohl eine Pflicht, aber kein Recht auf seine Dienstesleistung, auf Verwendung: der Dienst, „die Funktion" eines Staatsdieners und der damit zusammenhängende Dienstgehalt sind „prekärer Natur". (Art. 9.)

Daß die Vornahme der dienstlichen Tätigkeit des Staatsdieners sich als eine Ausübung einer amtlichen Gewalt charakterisiere, ist für den Staatsdiener im Sinne der HLP. nicht nötig; es gibt auch Staatsdiener ohne Ämter.

Die Bestimmungen der Pragmatik erstrecken sich nach Art. 25 „auf die gesamte Staatsdienerschaft, welche sich entweder zum Zentraldienst des Hofes und des Ministeriums oder zum Provinzialdienst in allen seinen Zweigen reihet." Demnach beurteilte sich auch der Hofdienst nach staatsdienerrechtlichen Grundsätzen, obwohl die Annäherung oder Identifizierung von Hof- und Staatsdienst in der Literatur nicht ganz unbestritten blieb.

Was die einzelnen Rechte und Pflichten des öffentlichen Dienstverhältnisses betrifft, so hat die Pragma-

[2] Seydel, II S. 185; Laband, 1888 I S. 404.

[3] s. auch Gönner Anmerkg. 5 zu Art. I der Pragmatik.

tik folgende Bestimmungen getroffen: Über den Gegenstand der dienstlichen Verpflichtungen im einzelnen schweigt die Pragmatik; dies zu regeln, war Aufgabe der einzelnen Dienstvorschriften, auch das Anstellungsreskript enthielt oft eine nähere Umschreibung der Amtspflichten des Berufenen. Aus dem Wesen des Staatsdienstes geht es ja schon an und für sich hervor, daß der Staatsdiener im öffentlichen Interesse tätig sein muß, sodaß er stets die Interessen des Staates unter Hintansetzung seiner eigenen in erster Linie zu wahren hat.

Auf die Dienstleistung, bezw. auf das Amt besteht, wie schon bemerkt, für den Staatsdiener kein Anspruch; vielmehr ist der Dienst jederzeit widerruflich (Art. 11); für eine solche unfreiwillige Entziehung vom Dienst hat die HLP. 2 Formen aufgestellt; nämlich die Quieszierung und die Dimission; diese Maßregeln sollen nur „infolge einer administrativen Erwägung oder organischen Verfügung" ergriffen werden. Doch sind beide Verfügungen nicht von gleicher Wirkung:: die Dimission entzieht den Dienst für immer ,die Quieszierung nur für eine bestimmte Zeit. Dem oben erörterten Grundsatze der „Perpetuität" des Standes und des Standesgehaltes entsprechend behalten die entlassenen und quieszierten Staatsdiener zwar Stand und Standesgehalt, verlieren aber mit der Entziehung der „Funktion" auch den Funktionsgehalt (Art. 12). Weder Quieszierung noch Dimission begründen für die Betroffenen einen Anspruch auf Wiederverwendung, indes bleibt der Quieszierte verpflichtet, einer späteren Berufung zu einer neuen Funktion Folge zu leisten.

Da das öffentliche Interesse an der vollen Pflichterfüllung, nicht minder aber auch das mit einem Amte verbundene Ansehen eine Beschränkung der Handelsfreiheit des Staatsdieners erfordert, so hat schon die Pragmatik dem Staatsdiener Rechtsbeschränkungen in bezug auf Ausübung von außerdienstlichen Nebengeschäften auferlegt.

Grundsätzlich gesteht die Pragmatik ihren Staatsdienern freie Betätigung im Privatleben zu (Art. 16 Abs. 1), nur dann, wenn die Ausübung einer Nebenbeschäftigung wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit die Arbeitskraft des Staatsdieners zu sehr in Anspruch nimmt und dadurch leicht die „Gefahr einer Vernachlässigung des Dienstes oder eines Druckes der Untertanen" mit sich bringt, haben die privaten Interessen zu weichen. Nur beispielsweise, nicht erschöpfend erwähnt der Abs. 2 des Art. 16 einzelne der privaten Tätigkeit des Staatsdieners vorenthaltene Nebengeschäfte wie den Betrieb eines Gewerbes, die Führung einer Bank u. a. m. Wichtig ist auch das Verbot des Grundbesitzerwerbes für die im äußern Dienste stehenden Beamten, insbesondere für die äußeren Justiz- und Kameral-Beamten (Art. 16 Abs. 2). Aber auch innerhalb des so abgegrenzten Gebietes der privaten Bewegungsfreiheit eines Staatsdieners gilt stets der Grundsatz, daß bei einer Kollision der privaten mit der amtlichen Tätigkeit die erstere unverzüglich zu weichen habe (Art. 12 Abs. 3).

Die übrigen Pflichten eines Staatsdieners, insbesondere die sogenannte Präsenz- und Residenzpflichten, ferner die Pflicht zum Gehorsam gegen den Dienstbefehl der vorgesetzten Behörde sind in diesem Gesetz zwar nicht ausdrücklich erwähnt, werden aber trotzdem als bestehend anzunehmen sein, da sie sich aus der Natur und dem Wesen des Staatsdienstes ergeben (das Nähere siehe Kapitel 2, III. Abschn.).

Von den Rechten, die den Staatsdienern durch die Pragmatik gesichert sind, ist besonders das Recht auf Besoldung hervorgehoben. Zwar ist es nicht dem Begriff des Staatsdieners als solchen, wohl aber dem Staatsdienerbegriff der Pragmatik wesentlich, daß der Beamte eine Besoldung beziehe; dies ist in der Pragmatik zwar nicht ausdrücklich bestimmt, doch geht es aus dem Umstande

hervor, daß sie die Besoldung der Staatsdiener als etwas Selbstverständliches voraussetzt. Welchen juristischen Charakter der Gehalt trägt, ob er als eine Gegenleistung öffentlich-rechtlicher Natur[3a] oder ob er als eine Art Rente zu betrachten ist, darüber gibt die Pragmatik keinen Aufschluß. Sie bestimmt im allgemeinen nur, welchen wirtschaftlichen Zwecken der Gehalt dienen soll. Nach Art. 2 soll die Besoldung, die in einen sogenannten Standes- und Dienstesgehalt zerfällt, als Standesgehalt der Sicherung der „Kompetenz des Individuums als Gliedes einer gewissen Klasse des dienerschaftlichen Standes" dienen; damit ist gesagt, daß die Besoldung, soweit sie Standesgehalt ist, nicht bloß den Unterhalt des Staatsdieners, sondern darüber hinaus alle Bedürfnisse decken soll, die die Zugehörigkeit des Staarsdieners zur Kategorie der Beamten regelmäßig mit sich bringt; der übrige Teil der Besoldung dagegen, der Dienstesgehalt, dient dem durch die Dienstpflicht verursachten Aufwand (Art. 3, Abs. 1 und 2). Diese Unterscheidung hat aber, wie bereits bemerkt, nur eine wirtschaftliche Bedeutung: die Pragmatik hat die verschiedenen Zweckbestimmungen der Besoldungsbestandteile damit zum Ausdruck gebracht. Entsprechend dem engen Zusammenhang zwischen Stand und Standesgehalt, Dienst und Dienstesgehalt hat die Pragmatik den Standesgehalt für stets unentziehbar, den Dienstesgehalt dagegen nur für die Fälle einer „richterlichen oder administrativen Spezialuntersuchung" für entziehbar erklärt. (Art. 9.)

Die Ausscheidung beider Gehaltsbestandteile richtet sich zunächst nach den allenfalsigen Anordnungen im Anstellungsreskript, mangels solcher nach den allgemeinen, organischen Vorschriften und, wenn auch solche fehlen, nach einem in der Pragmatik bezeichneten Schema (Art. 5 7).

[3a] Seydel II S. 238.

Die Ausscheidung nach Maßgabe der Art. 6 und 7 der Pragmatik erfolgt also erst sekundär, wenn eine Aussonderung nicht durch die Anstellungsentschließung oder die allgemeinen Verwaltungsvorschriften bestimmt war. Durch diesen Vorbehalt war der Regierung ein Mittel an die Hand gegeben, um den für die Pensionsberechnung maßgebenden Standesgehalt entsprechend herabzudrücken, eine Maßnahme, auf die weiter unten noch einmal zurückzukommen ist.

Mit der Unterscheidung von Standes- und Dienstesgehalt kreuzt sich eine andere, nämlich der Unterschied von Hauptgeldbezug und Nebenbezügen. Worin das Unterscheidungsmerkmal für beide Arten von Gehälter besteht, darüber sagt das Gesetz nichts; wenn nicht etwa das Anstellungsreskript oder andere besondere Normen darüber etwas bestimmen, so wird man unter Nebenbezügen im Sinne der Pragmatik nur sogenannte Besoldungs-Nebenbezüge, d. s. gewisse mit der Dienstesstelle verbundene Besoldungsbestandteile, verstehen; denn die Funktionsnebenbezüge d. s. solche Nebenbezüge, welche für besondere Dienstleistungen oder für besondere dienstliche Bedürfnisse gewährt werden [1], waren zu jener Zeit wenigstens für die meisten Beamtenklassen noch fremd. Demnach dürfte die Pragmatik unter Nebenbezügen nur solche der ersteren Art gemeint haben. Das übrige, insbesondere der mit der Stelle verbundene und gewährte Gehalt ist der sogenannte Hauptgeldbezug. Letztere beiden Teile (d. i. Hauptgeldbezug und allenfallsige Nebenbezüge) machen die Besoldung des Staatsdieners aus; diese Besoldung zerfällt in 2 Teile, in den Standesgehalt und den Dienstgehalt; die Ausscheidung beider Teile richtet sich nach folgenden Bestimmungen der IX. Verf.-Beil.: . . . . . .

Besteht der Gesamtgehalt nur in einem Hauptgeld-

[1] Seydel II S. 241.

bezug, so sind im ersten Dienstesjahrzehnt $^{7}/_{10}$, im zweiten Dienstesjahrzehnt $^{8}/_{10}$, nach Eintritt in das dritte Jahrzehnt $^{9}/_{10}$ des Hauptgeldbezuges als Standesgehalt, das übrige als Dienstesgehalt zu betrachten. Besteht jedoch der gesamte Gehalt aus einem Hauptgeldbezug und Nebenbezügen, so bilden diese in jedem der genannten Dienstesstadien einen Bestandteil des Dienstesgehaltes. Dieser wird im ersten Dienstesjahrzehnt durch $^{3}/_{10}$, im zweiten Dienstesjahrzehnt durch $^{1}/_{10}$ des Hauptgeldbezuges ergänzt; das übrige ist also Standesgehalt.

Eine im Interesse objektiver Rechtssprechung begründete Ausnahme von dieser Regel bildet der Gehalt der Kollegial-Richter (nicht etwa der Einzel-Richter); sie haben einen Anspruch auf ihren Gesamtgehalt, sodaß bei ihnen eine Ausscheidung in Standes- und Dienstesgehalt nicht statthaft ist (Art. 18).

Die Unentziehbarkeit des Standesgehaltes der nach der Pragmatik zu beurteilenden Staatsdiener und des Gesamtgehaltes der Kollegial-Richter ist im Gesetze auch für jene Fälle konsequent durchgeführt, daß eine Versetzung (Translokation) eines Staatsdieners stattfindet. Diese darf mit keiner Zurücksetzung in bezug auf den Standesgehalt, ja nicht einmal in Hinsicht auf den Gesamtgehalt verbunden sein. (Art. 13.) Auch bei der Berufung eines Quieszenten zur definitiven Dienstleistung hat die Pragmatik diesen Standpunkt festgehalten; nach Art. 22 wird dem definitiv wieder verwendeten Staatsdiener stets der Standes- und Dienstgehalt der neuen Stelle gewährt, jedoch mit der Maßgabe, daß der Standesgehalt der neuen Stelle mindestens jenem der früheren Stelle, auch bisher für die Dauer der Quieszenz beibehaltenen Gehalte gleichkommen muß. Dagegen hat bei der provisorischen Berufung eines seines Dienstes enthobenen oder in den Ruhestand versetzten Staatsdieners auf eine neue Stelle nach Art. 20 nur eine Ergänzung seines bisherigen Standesgehaltes durch eine so-

genannte Dienstteszulage zu erfolgen, sofern der bisherige Standesgehalt hinter dem Gesamtgehalte der neuen, provisorisch bekleideten Stelle zurückbleibt.

Zu den weiteren Rechten des Staatsdieners gehört auch das auf Entlassung aus dem Staatsdienste, allerdings unter Verlust sämtlicher Rechte wie Vermögensrechte auf Gehalt, Pension, Hinterbliebenenversorgung, Ehrenrechte u. a. (Art. 17 A). Ferner steht dem Staatsdiener ein Recht auf Enthebung von der Dienstleistung unter gewissen Voraussetzungen zu. Diese Fälle, vom Gesetz unter der Bezeichnung „Quieszierung" zusammengefaßt, betreffen die Befreiung von der Amtspflicht wegen „Dienst- oder Lebensalters" oder wegen Dienstunfähigkeit. (Art. 17 B, C und D.) Die Quieszierung wegen Dienstalters setzt eine vierzigjährige Dienstzeit voraus, wobei der Berechnung der Dienstjahre nur die in pragmatischer Eigenschaft zugebrachten, nicht etwa die Vorbereitungsjahre zugrunde gelegt werden; ebenso gibt die Zurücklegung des 70. Lebensjahres einen Anspruch auf Quieszierung. In beiden Fällen behält der Quieszierte den Standesgehalt, den Titel und die Amtskleidung. Endlich hat der Staatsdiener noch ein Recht auf Dienstenthebung auch schon vor Erreichung des Dienst- oder Lebensalters „wegen eingetretener Dienstunfähigkeit". Dieser Anspruch tritt allerdings nur auf Grund eines amtlich erbrachten Nachweises der „eingetretenen Funktionsunfähigkeit" ein. Auf jeden Fall verbleibt dem Staatsdiener in einem solchen Pensionierungsfall sein bisheriger Standesgehalt, wozu noch nach Umständen eine gänzliche oder teilweise Gewährung des Dienstgehaltes treten kann (Art. 17).

Eine der größten Errungenschaften, die die Pragmatik für die bayerischen Staatsbeamten brachte, war die bereits früher angeregte (siehe o. 2. Kap. Abschn. I), jetzt aber in die Tat umgesetzte und gesetzlich gesicherte Hinterbliebenen-Versorgung der Staatsdiener. Diese so wichtige staatliche Fürsorge für die Angehörigen eines verstorbenen

Staatsdieners hat in der Pragmatik eine ausführliche und sehr befriedigende Regelung erfahren.

Wie die Ruhegehalte der Staatsdiener, so beruht auch die Pension für die Hinterbliebenen derselben auf dem Gedanken, daß es eine Pflicht des Staates sei, für den Unterhalt der Familie eines Staatsdieners im Falle seines Todes aufzukommen; „der Staat", so heißt es in der Pragmatik, „übernimmt für die unter allen Bedingungen unvermeidlich zurückbleibende Insuffizienz der Gehälter in einem Pensions-Systeme für die hinterlassenen Witwen und Waisen seiner Staatsdiener ein der Familiensorge der Staatsbeamten und den Kräften des Staates entsprechendes Surrogat herzustellen". (Art. 24 a. E.) Diese staatlichen Hilfeleistungen, die Pensionen für die Hinterbliebenen der Staatsdiener, bilden einen „auf die Witwen und Kinder der Staatsdiener übergehenden Ergänzungsteil der Gehälter" Art. 24, § 1). Einen Anspruch auf Pension haben Frau und Kinder verstorbener Staatsdiener ohne Rücksicht darauf, ob letzterer in Aktivität oder Quieszenz verstorben ist. Der Pensionsbezug als Ergänzungsteil des Gehaltes beginnt naturgemäß erst dann, wenn dieser aufhört, also mit dem Ablauf des Sterbenachmonats (Art. 24, § 6).

Da die Pension den Zweck einer Unterhaltsgewährung hat, so entfällt sie in solchen Fällen, wo der Genuß von Präbenden oder Stipendien aus der Staatskasse dasselbe erreicht. Soweit aber der gebührende Pensionsanspruch auf letztere Weise nicht erreicht wird, tritt eine Ergänzung aus Staatsmitteln ein (Art. 24, § 23 d).

Die Pension der Witwe erlischt im Falle ihrer Wiederverheiratung, bezw. mit ihrem Tode, jene der Kinder in der Regel mit dem Eintritt in das 21. Lebensjahr, außerdem auch schon früher durch Tod oder Versorgung derselben. Dagegen erhalten unversorgte Kinder, welche beim Tode des Vaters durch Eintritt in das 21. Lebensjahr von einem Pensionsbezug ausgeschlossen sind, als einmalige Abfer-

tigung („augenblickliche Unterstützung") einen Jahresbeitrag der Pension, die ihnen andernfalls gebühren würde (Art. 24, § 17, 7 und 8).

Für den Pensionsanspruch der Waisen eines Staatsdieners wird im allgemeinen erfordert, daß die Kinder nicht versorgt sind. Die Pragmatik hat diesen Begriff nicht näher erläutert; man wird daher, um den rechtlichen Umfang des Versorgungsbegriffes abzugrenzen, auf die sprachliche Bedeutung des Wortes Versorgung zurückgehen müssen[5]. Unter Versorgung versteht man im allgemeinen einen Zustand, wonach jemand für seinen Lebensunterhalt selbst zu sorgen in der Lage ist. Gleichgültig ist dabei, auf welche Weise diese Versorgung verschafft wird, etwa durch Vermögen oder durch Arbeit. Dieser Zustand kann also auch einer Änderung unterliegen, sodaß der Pensionsanspruch dann wieder auflebt, wenn die Versorgung aufhört. Doch wird man aus Billigkeitserwägungen stets dann dieses Wiederaufleben verneinen dürfen, wenn die betreffende Person eine Veränderung des Zustandes des Versorgtseins selbst in schuldhafter Weise herbeigeführt hat. In der Praxis war allerdings durch die verschiedenartige Interpretation, die der Begriff der Versorgung in mehreren oberstrichterlichen Entscheidungen erfahren hatte, eine große Rechtsunsicherheit hervorgerufen worden. Während die Finanzverwaltung von Anfang an bemüht war, den Begriff im natürlichen, von uns oben entwickelten Sinne aufzufassen[6], war man durch die Rechtsprechung in den 20er und 30er Jahren zu der Anschauung gelangt[7], daß für den Begriff der Versorgung die Dauer der Subsistenzmittel gewährleistet

[5] Seydel II S. 254.

[6] Ent. v. 20. VII. 1827 No. 8490, E. v. 28. IX. 1837 No. 10877 und E. v. 17. II. 1835 No. 1028 u. a. m.

[7] Vgl. Reichlin gegen Fiskus und Kreit gegen Fiskus vom 9. IV. 1830 und 14. X. 1835, ferner Bassus gegen Fiskus vom 20. VIII. 1839, Drechsel gegen Fiskus vom 23. VI. 1842.

sein müsse; dadurch war der Kreis der Nichtversorgten zu Ungunsten der Staatskasse zu weit gezogen. Erst seit Ende der Vierziger Jahre war eine Wandlung in der oberstrichterlichen Rechtsprechung zu bemerken, die mehr auf den natürlichen Umfang des Versorgungsbegriffes zurückkam.

Von der Regel, daß die Pension der Kinder mit dem Eintritt in das 21. Lebensjahr aufhört, besteht eine weitere Ausnahme für jene Kinder, welche durch eine amtsärztlich nachgewiesene körperliche oder geistige Gebrechlichkeit der Möglichkeit irgend eines Selbsterwerbes zeitweilig oder für immer beraubt sind (Art. 24, § 10). Auch hier ist natürlich vorausgesetzt, daß keine Versorgung gegeben ist. Solchen körperlich oder geistig kranken Kindern sichert der Staat mit Rücksicht auf ihre materielle Notlage eine weitgehende Unterstützung zu.

Einem engherzigen wirtschaftlichen Standpunkt ist die Bestimmung über den Genuß der Pension im Ausland entsprungen; dieser ist abhängig von besonderer behördlicher Genehmigung (Art. 24, § 22).

Von besonderer Wichtigkeit war die in § 24 des Art. 24 getroffene Bestimmung, daß die Pensionen der Witwen und Waisen als eine Staatslast ausdrücklich erklärt wurden und sich die Ansprüche auf dieselben als solche gegen den Fiskus charakterisierten. Freilich war man sich der finanziellen Tragweite einer solchen Regelung nicht ganz bewußt, daher sollte bald neben die staatliche Leistung noch eine zweite, private Einrichtung, dem gleichen Zwecke dienend, treten; auf die Errichtung einer Witwen- und Waisenkasse aus freiwilligen Beiträgen der Staatsdiener war der Vorschlag der Regierung gerichtet; dabei sollten vor allem die bereits bestehenden Provinzial- und Zentralkassen weiter ausgebildet werden. Allein diese privaten Unterstützungskassen konnten bei starker Belastung und schwacher Beteiligung der Staatsdiener keinen ausreichenden Unterhalt gewähren, so daß staatliche Hilfe notwendig wurde. Diese

erfolgte indes aber nicht. Zwar legte eine Verordnung vom 8. Juni 1807 den Staatsdienern Witwen- und Waisenfondsbeiträge zu einem zu bildenden Witwen- und Waisenfonds auf. Allein zu einem Fonds flossen jene Beiträge nicht zusammen, da sie in den Staatseinnahmen unausgesondert aufgingen. Außerdem wurden in einer die Verordnung vom 8. Juni 1807 erläuternden Entschließung vom 10./20. Juli 1807 jene „Besoldungsbezüge" geradezu als Personalauflage, also als eine Art Staatssteuer betrachtet. Dieser Zustand blieb auch bis zur Verfassungsurkunde fortbestehen.

Neben der eigentlichen Besoldung kennt die Pragmatik noch andere Geldleistungen des Staates, nämlich die sogenannten Gratifikationen. Diese sind Belohnungen, durch welche außerordentliche Opfer und Dienste eines Staatsdieners erwidert werden, ohne daß aber auf sie ein Anspruch besteht[8]. Ob solche außerordentliche Zuwendungen des Staates auch nach dem Staatsdieneredikte zulässig sind, war nicht ganz unbezweifelt, da die Verfassungsurkunde eine derartige Bestimmung nicht enthielt. Der Landtagsabschied von 1872 dagegen behielt sich solche Gratifikationen auch den pragmatischen (d. h. nach der Verf.Urk. zu beurteilenden Staatsdienern) vor.

Dies ist im allgemeinen der Rechtszustand der bayerischen Staatsdiener, der durch die Pragmatik von 1805 geschaffen wurde. Als besondere Vorzüge derselben sind vor allem die Festsetzung der Unwiderruflichkeit des Staatsdienstes, die gesetzliche Gewährleistung der Gehalts- und sonstigen vermögensrechtlichen Ansprüche des Staatsdieners und seiner Hinterbliebenen, die Anerkennung der öffentlichrechtlichen Natur des Staatsdienstes und der Unveränderlichkeit des einmal verliehenen Staatsdienerstandes und des damit zusammenhängenden Standesgehaltes hervorzuheben;

[8] Art. 23 — vgl. auch Verord. vom 23. IV. 1806 und Fin.-Min.-Ent. vom 18. I. 1808, § 4.

andererseits war vor allem das Dienststrafrecht[9] fast gar nicht ausgebildet. Immerhin bedeutet die Neuschaffung eines Beamtenrechtes für jene Zeitverhältnisse einen bedeutenden Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage, die Pragmatik erschien als „ein unübertreffliches Muster der weisesten Legislation", als „ein Meisterwerk, als ein wahres monumentum aere perennius"[10].

Allein nicht allzulange durften sich die bayerischen Staatsdiener der gerühmten Vorteile der Pragmatik erfreuen; die Konstitution vom 1. Mai 1808 bestimmte in Titel 3, § 7: „Alle Verwaltungsbeamten von dem Wirklichen Rate (Kollegialrate) an unterliegen den Bestimmungen der Hauptverordnungen vom 1. Jänner 1805 und 8. Junius 1807; jedoch werden alle künftig Anzustellende nur dann als wirkliche Staatsbeamte angesehen, wenn sie ein Amt, welches dieses Recht mit sich bringt, sechs Jahre lang ununterbrochen verwaltet haben." Durch diese Maßregel war den Staatsdienern sozusagen mit einem Federstrich das genommen, was die Pragmatik allgemein zugesichert hatte; die pragmatischen Rechte waren nunmehr ein Privileg der höheren Staatsbeamten geworden; der weitaus größte Teil der Staatsdiener unterlag nicht mehr den rechtlichen Bestimmungen der Pragmatik. Auch eine zum Vollzug der Konstitution von 1808 ergangene Verordnung vom 28. November 1812[11] änderte an dieser Rechtslage nichts Besonderes. Sie gestand zwar denjenigen, „welche durch ein Dekret oder durch eine legale Berufung gegen den Bezug eines fixen Gehaltes ihre Kräfte dem Staate widmen", den Namen „Staatsdiener" zu, und ließ die auf Grund früherer Normen erworbenen Rechte weiter bestehen. Allein hinsichtlich der anderen Kategorien

[9] s. die nähere Beschreibung des Dienststrafrechtes und seiner Entwickelung u. S. 45 ff.

[10] Gönner, S. 300.

[11] Reg.-Bl. 1812, S. 761.

der Staatsdiener beließ es die Verordnung bei den Bestimmungen der Konstitution mit der einzigen Änderung, daß den Räten der Justizkollegien die pragmatischen Rechte sofort bei ihrer Anstellung als Räte zukommen sollten. An Stelle der Pensionsansprüche der Hinterbliebenen wurden nunmehr „Unterstützungen" in Aussicht gestellt.

Dies war ein bedauerlicher Rückgang in der bisherigen fortschreitenden Entwicklung des bayerischen Staatsdienerrechtes, bis die Verfassungsurkunde in der neunten Beilage zu Titel V, § 6 sich wieder den Grundsätzen der Pragmatik zuwandte.

Zweiter Abschnitt.

Die Rechtsverhältnisse der sogenannten pragmatischen Staatsdiener nach der Verfassungsurkunde (IX. Beilage) und den späteren, gesetzlichen Bestimmungen bis in die Neuzeit.

§ 4.

a) Allgemeines.

Die 9. Beilage zur Verfassungsurkunde, das sogenannte Staatsdieneredikt, beschäftigt sich mit der Regelung des Staatsdienstes, sie hat viele Rechtssätze der Pragmatik von 1805 aufgenommen, so daß oftmals die Bestimmungen derselben in mehr oder minder veränderter Weise wiederkehren. Daher erklärt es sich auch, daß die Staatsdiener, deren Verhältnisse sich nach dem sogenannten Staatsdieneredikt beurteilen, in Erinnerung an das zugrunde liegende Gesetz von 1805 den Namen „pragmatische Staatsdiener", ihre Rechte den Namen „pragmatische Rechte", führen.

Über die rechtliche Natur des pragmatischen Staats-

dienstes fehlt in der Verfassungsurkunde eine besondere Bestimmung. Man wird aber trotzdem aus der Stellung, welche das Staatsdienerrecht in der Verfassungsurkunde gefunden hat, sowie aus dem Umstande, daß die Verfassungsurkunde auf der Pragmatik von 1805 sich aufbaut, annehmen dürfen, daß auch die Verfassungsurkunde der in der Pragmatik erfolgten Anerkennung der öffentlich-rechtlichen Natur des Staatsdienstverhältnisses sich angeschlossen hat. Über die Begründung dieses Verhältnisses bestimmt § 1 der IX. Verfassungsbeilage: „Der Stand eines Staatsdieners wird durch das Anstellungs-Reskript, es sei mit einem besonderen Ernennungsdekrete verbunden oder nicht, erworben." Man sieht, daß die diesbezügliche Bestimmung der Pragmatik fast wörtlich übernommen worden ist. Wenn die Eigenschaft als Staatsdiener m. a. W. das Verhältnis des Staates zu einer Person, welche verpflichtet ist, dem Staate Dienste zu leisten, durch eine einseitige, formelle Willenserklärung des Staates erworben wird, so dürfte damit die Begründung des pragmatischen Staatsdienstes auch nach Sinn und Wortlaut der Verfassungsurkunde auf einen einseitigen Staatsakt zurückzuführen sein[1]. Andere sind dagegen der Anschauung, daß die in der Staatsrechtswissenschaft am meisten verbreitete Ansicht[2] über die Begründung des Staatsdienstes durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag auch auf die pragmatischen Staatsdiener zutreffe; so z. B. Seydel, der hier mit dem Hinweis argumentiert, daß eine Pflicht zum Eintritt in den Staatsdienst nicht bestehe, sodaß es einer Annahmeerklärung der Anstellungsentschließung von seiten des Berufenen bedürfe; doch wird letztere nach Seydel geradezu vermutet[3]. Diese Ansicht dürfte jedoch nach der obigen

[1] Ebenso Pözl, Lehrb. des bayr. Verf.-Rechts S. 495, anderer Meinung Seydel II S. 194 ff.

[2] Laband, I S. 406, 418 — Rehm, 1885, III S. 132 ff.

[3] Seydel, eodem.

Auslegung der betreffenden Gesetzesstelle mit deren Inhalt nicht übereinstimmen.

Die Abgrenzung des Kreises der pragmatischen Staatsdiener tritt nach dem Edikt in rein formaler Weise ein; denn alle auf Grund eines bestimmt gearteten Staatsaktes der Regierung (d. i. Anstellungsentschließung) zur Dienstleistung für den Staat Berufenen sind „pragmatische Staatsdiener". Es ist also dem König, dem das Recht der Anstellung zusteht, soweit er es nicht an Behörden abgetreten hat, in der Auswahl der zum Staatsdienst Berufenden freie Wahl gelassen. Die in der Pragmatik § 1 bezeichnete Erfüllung der sogenannten Qualifikationsbedingungen als Voraussetzung für die Anstellung ist in der Verfassungsurkunde fallen gelassen. Damit ist aber nicht gesagt, daß der König an allenfallsige Bestimmungen, die über die Voraussetzungen zur Zulassung zum pragmatischen Staatsdienst bestehen, nicht gebunden wäre, vielmehr ist in bezug auf die Frage, welchen Einfluß derartige Bestimmungen auf die Ernennung haben, nach der rechtlichen Natur solcher Vorschriften zu entscheiden; es kommt darauf an, ob sie Verwaltungs- oder Rechtsvorschriften sind[4]. Die ersteren suchen der Regierungstätigkeit des Herrschers gewisse Richtlinien zu zeichnen, von denen dieser aber abweichen kann, während an die Rechtsvorschriften auch der König gebunden ist, sodaß eine diesen Bestimmungen zuwiderlaufende Ernennung die Nichtigkeit der Anstellung zur Folge hat; Vorschriften letzterer Art sind zweifellos die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über die mit gewissen Verurteilungen zusammenhängenden Wirkungen in bezug auf die Bekleidung öffentlicher Ämter (siehe insbes. die §§ 31, 34—36, 319, 358). Soweit also besondere Vorschriften über die Zulässigkeit zum Staatsdienst nicht bestehen, ist die Auswahlfreiheit des Königs eine unbeschränkte. So kam es,

[4] Seydel II S. 192.

daß gewissen Kategorien von Staatsdienern die Erreichung der pragmatischen Rechte versagt blieb, obgleich dies zweifellos nicht im Sinne des Gesetzgebers gelegen war, während andererseits die Ausdehnung der pragmatischen Rechte auf Klassen von Staatsdienern mit weniger bedeutender Berufstätigkeit erfolgte[5]. Der Grundsatz, daß dem König eine freie Auswahl bei der Berufung seiner Staatsdiener zustehe, wurde später hinsichtlich der richterlichen Beamten durch das Gerichtsverfassungsgesetz § 15 Abs. 2 reichsgesetzlich festgelegt. Bei Besetzung von Ratsstellen des Verwaltungsgerichtshofes soll letzterer vor der Berufung eines Mitgliedes „mit seinem gutachtlichen Vorschlage gehört werden“[6], eine Vorschrift, die nicht absolut bindend ist. Von verfassungsrechtlichen Grundsätzen über die Zulassung zum Staatsdienst überhaupt sind nur zwei von größerer Wichtigkeit; einmal bestimmt Titel IV, § 5 der Verfassungsurkunde, daß „jeder Bayer *ohne Unterschied*“ zu allen Zivil- und Militär- und Kirchenämtern oder Pfründen“ gelangen kann; durch die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches (Art. 3, I) wird bestimmt, daß jeder Angehörige eines Bundesstaates unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen ist. Darnach hat eine Person, die zwar die deutsche, aber nicht die bayerische Staatsangehörigkeit besitzt, vor ihrer Anstellung als pragmatischer Staatsbeamter die bayerische Staatsangehörigkeit zu erwerben; indes ist hier zu berücksichtigen, daß nach dem Reichsgesetz über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch Anstellung im Staatsdienst eines Staates die Staatsangehörigkeit in diesem Staat erworben wird.

Häufig finden sich im bayerischen Staatsdienerrecht Bestimmungen über den *Diensteid*. Diese hängen aller-

[5] S. Denkschrift zum Beamtengesetz von 1908, § 7 a. E.
[6] Verwaltungsgerichtshofgesetz von 1878, Art. 3, II.

dings nicht mit der Begründung des Staatsdienstverhältnisses zusammen, sondern mit der Übernahme der den Staatsdienern übertragenen Regierungsgeschäfte, des sogenannten Amtes (Rehm[7]). Diese Bedeutung des Diensteides (d. i. der eidlichen Bekräftigung der übernommenen staatsdienerlichen Pflichten) tritt bei den pragmatischen Staatsdienern noch mehr zutage als bei den anderen, den nichtpragmatischen, da dort die Berufung zum Staatsdienst und die Übernahme einer Stelle in der Regel zeitlich auseinanderfallen. Daß die Eidesleistung nicht ein notwendiger Teil des Staatsdienstverhältnisses ist, geht schon aus dem Umstande hervor, daß eine Verletzung der staatsdienerlichen Pflichten ebenso durch nichtbeeidete wie durch beeidete Beamten möglich ist. Eine andere Frage ist, welchen Einfluß der Mangel der Eidesleistung auf die Übernahme eines Amtes und auf die Amtshandlungen eines Staatsdieners hat. Wenn der Diensteid auf Gesetz beruht, wird seine Ableistung zweifellos als eine objektive Voraussetzung für die Gültigkeit der Amtshandlungen betrachtet werden müssen[8]. (So z. B. der Amtseid der Richter. Siehe Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 23. Febr. 1879 Art. 2—4); soweit aber der Diensteid auf andere rechtliche Bestimmungen sich gründet, ist die Bedeutung desselben mehr sittlicher Natur[9]; demnach dürften alle pragmatischen und nichtpragmatischen Staatsdiener, soweit Dienstes- oder andere Vorschriften (vgl. z. B. Verordnung vom 26. Juni 1894, § 4 Abs. 1) die Ableistung eines Diensteides erheischen, auch ohne denselben ihren staatsdienerlichen Pflichten ebenso genügen müssen, wie wenn sie den Eid geleistet hätten.

Ebenfalls einer Bestärkung, nicht der Begründung der staatsdienerlichen Pflichten dient die Leistung des sogenann-

[7] Rehm, Annalen des Deutschen Reiches 1885, S. 80.
[8] Seydel II S. 213.
[9] Seydel II S. 221, Anm. 1.

ten Verfassungseides. (Verf.Urk. Tit. X, § 3), den die Staatsdiener bei ihrem Eintritt in den Staatsdienst zu leisten haben, sofern das nicht schon früher geschehen ist.

Schließlich haben die bayerischen Staatsdiener bei ihrer ersten Anstellung auch noch den sogenannten Vereinseid zu leisten nach Maßgabe der Verordnung vom 15. März 1850.

Wie die Pragmatik so setzt auch die Verfassungsurkunde die Entgeltlichkeit der Dienstesleistungen ihrer Staatsdiener als etwas Selbstverständliches voraus, sodaß das Edikt dieses Moment zu einem wesentlichen Begriffsbestandteil des pragmatischen Staatsdienstes erhebt. Gleichgültig ist dabei die Quelle, aus welcher der Staatsdiener seine Besoldungen bezieht.

Eine der Pragmatik fremde, aber im öffentlichen Interesse gebotene Bestimmung war jene über das sogenannte dreijährige Provisorium der Anstellung (VU. Beil. IX, § 2). Darunter versteht man das Recht des Staates, das Dienstverhältnis des Staatsdieners während der ersten drei Jahre nach der Anstellung nach freiem Belieben und unter Wegfall aller staatsdienerlichen Rechte und Pflichten zu lösen. Nach dem Ablauf des dreijährigen Provisoriums wird die Anstellung von selbst eine definitive. Die Aufnahme der richterlichen Beamten dagegen ist sofort unwiderruflich, da ihre Lebensstellung im Interesse einer objektiven Rechtssprechung eine materielle Sicherstellung erfordert [10].

Über die Zulässigkeit einer Versetzung eines pragmatischen Staatsdieners enthält der § 21 des Ediktes die Bestimmung, daß eine Versetzung eines Staatsdieners „aus administrativen Rücksichten oder infolge organischer Einrichtungen" verfügt werden kann, wenn damit keine Zurück-

[10] V. U. Beil. IX. § 4; diese definitive Anstellung ist später auch reichsgesetzlich für alle deutschen Richter gesichert worden; s. Ger.-Verf.-Ges. § 6, 8. S. auch Art. 2 des Verw.-Gerichtshofsges. hinsichtl. der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes.

setzung in Beziehung auf die Dienstesklasse oder den Standesgehalt verbunden ist. Das Gesetz gibt zwar keine Definition des Begriffes Versetzung; allein die von Seydel[11] erfolgte Auslegung geht zu weit: er betrachtet als Versetzung jede Berufung eines bereits angestellten Staatsdieners nicht bloß innerhalb einer Gattung eines Staatsdienstes, von Amt zu Amt oder von Ort zu Ort, sondern auch zu Dienstleistungen ganz anderer Art. Gerade die Erweiterung des Begriffes durch letzteren Zusatz führt, wie Seydel selbst zugibt, zu Härten und entspricht auch nicht dem Willen des Gesetzgebers. Der Sinn des § 21 ergibt sich vor allem aus der geschichtlichen Entwicklung dieses Paragraphen. Die entsprechende Stelle der Pragmatik (Art. 12) spricht nur von dem Falle einer Translokation d. i. einer örtlichen Versetzung; nach Art. 20 der Pragmatik blieben „die infolge einer administrativen Erwägung oder organischen Verfügung in die Quieszenz gesetzten Staatsdiener" verbunden, der Berufung „in eine ihrer vormaligen Funktion gemessene Aktivität" zu folgen. Funktion in diesem Sinne ist Dienstleistung. Der § 25 der IX. Verfassungsbeilage ersetzt den Ausdruck „Funktion" durch „Dienstes-Kategorie". Man sieht also, daß das Staatsdieneredikt hier der Pragmatik gefolgt ist; wenn also nach der Verfassungsurkunde schon für die im Ruhestand befindlichen Staatsdiener eine Versetzung in eine andere Art ihres bisherigen Berufszweiges ausgeschlossen ist, wie viel mehr sollte dies nicht auch bei den im aktiven Dienst befindlichen Staatsdiener gelten! Bei den Richtern war eine derartige Versetzung ohne Rücksicht auf ihren Willen nach § 3 des Tit. 8 der Verf.Urk., später auch durch § 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes für unstatthaft erklärt.

Was die Beförderung anlangt, so war jene der definitiv angestellten, richterlichen, pragmatischen Staats-

[11] Seydel II S. 200.

diener stets, die der nichtrichterlichen unwiderruflich angestellten Staatsdiener in der Regel, wenn kein Vorbehalt gemacht wurde, definitiv [12]. Die Beförderung eines definitiven nichtrichterlichen Staatsdieners kann nach § 3 des Ediktes aber auch nur eine provisorische sein und zwar in der Weise, daß der Beförderte die Rechte, die mit der höheren Stelle verbunden sind, zunächst in widerruflicher Weise erwirbt. Die Beförderung kann unter Umständen, insbesondere, wenn der Staatsdiener während der Dauer der dreijährigen provisorischen Beförderung nach dem Urteile seiner Vorgesetzten „den Forderungen des Dienstes nicht Genüge leistet", innerhalb dieser Zeit widerrufen werden; in diesem Falle muß dem Staatsdiener der Rang und Gehalt seiner früheren Stelle wieder eingeräumt werden. Eine derartige Beförderung nennt die Verfassungsurkunde (Beil. IX, § 3) „Verweſung". Dieser Umstand hatte in der späteren Zeit oft zu dem Irrtum Anlaß gegeben [13], als wenn die provisorische Beförderung des § 3 des Ediktes mit dem allgemeinen Begriffe der Verweſung identisch wäre. Unter letzterer versteht man die Versehung eines Amtes, das in der Regel mit einem höheren Beamten besetzt ist, durch einen Beamten niederen Ranges [14]. Daß aber diese Verweſung mit jener des § 3 nichts zu tun hat, geht schon aus dem Umstande hervor, daß die Verweſung im Sinne des § 3 mit dem Ablauf des dreijährigen Provisoriums von selbst eine definitive wird; wäre nun der Stelleninhaber im Sinne des § 3 kein Beförderter, sondern nur ein Verweſer im allgemeinen Sinn, so könnte er nach drei Jahren nicht von selbst endgültig in diese höhere, dienstliche Stellung eintreten, wenn er dieselbe

[12] V. U. Beil. IX § 4 und 3; in letzterem Paragraphen heißt es: „Bei Beförderung können definitiv Angestellte usw."

[13] Dieser Meinung war auch die bayerische Staatsregierung, s. Sig. vom 14 Sept. 1833.

[14] Seydel II S. 205.

nicht schon früher, wenn auch in widerruflicher Weise, bereits übertragen erhalten hätte.

Eine neue Einrichtung des 19. Jahrhunderts bilden die sogenannten Amtsbürgschaften. Die von gewissen Kategorien von Staatsdienern zu leistenden Bürgschaften dienten vor allem dem Zwecke, dem Staate zu haften „für die Treue der Amtsführung" des Staatsdieners, d. h. „für alle von dem Beamten aus seiner Amtsführung zu vertretenden Schäden und Mängel an Kapital und Zinsen, sowie an gerichtlichen und außergerichtlichen Kosten der Ermittelung des Schadens"[15]. Die Pflicht zur Stellung der Amtsbürgschaft war die Voraussetzung für die Erlangung gewisser Ämter, insbesondere bestand sie für solche Beamte, „welche einen Teil des Finanzvermögens zunächst und unmittelbar behandeln". Dieses Institut hat sich mit wenigen Änderungen[16] bis auf die Neuzeit erhalten.

b) Pflichten.

Über die aus dem pragmatischen Dienstverhältnis sich ergebenden Pflichten haben die Verfassungsurkunde und spätere Gesetze folgende grundsätzliche Bestimmungen getroffen[17]:

Bei der großen Verschiedenheit von Staatsämtern und Staatsdienstleistungen unterläßt es auch die Verfassungsurkunde, den Umfang und Inhalt der sogenannten Amtspflicht im einzelnen zu regeln; vielmehr bleibt dies den Dienstvorschriften, bezw. der Anstellungsentschließung vor-

[15] Siehe vor allem Verordnung vom 19. II. 1819 a. Eingang.

[16] Siehe Verordnung vom 21. Dez. 1879 nebst Min.-Bekanntmachung vom 24. Dez. 1879.

[17] In diesen Abschnitt b) sind auch jene Bestimmungen aufgenommen, die für alle Staatsdiener ohne Unterschied gleichmäßig in Betracht kommen; um bei der späteren Darstellung eine Wiederholung derselben zu vermeiden, wird bei Gelegenheit auf diesen Abschnitt verwiesen werden.

behalten. Die sich aus der Hauptpflicht der Dienstleistung naturgemäß ergebenden Präsenz- und Residenzpflichten (d. h. die Pflicht, am Orte der Dienstleistung gegenwärtig zu sein bezw. zu wohnen), treffen auch für die pragmatischen Staatsdiener zu. Die zuletzt genannte Pflicht ist für die Richter und Staatsanwälte bei den bürgerlichen und Strafgerichten durch Gesetz ausdrücklich bestätigt worden [18].

Diese erwähnten Staatsdienerpflichten können aber auch zeitweilig aufgehoben oder unterbrochen sein. Eine solche Dienstesunterbrechung kann mit oder ohne den Willen des Staatsdieners eintreten. Daß ein Beamter nicht ohne weiteres berechtigt ist, seine staatsdienerliche Tätigkeit einzustellen, ergibt sich schon aus der Natur des Staatsdienstes als eines auf eine ununterbrochene Dienstleistung gerichteten Rechtsverhältnisses, in dem der Diener zu seinem Herrn steht. Vielmehr ist hiezu die ausdrückliche Genehmigung des Dienstherrn, d. h. ein Urlaub erforderlich. Hierauf bezügliche Bestimmungen fehlen in der Verfassungsurkunde, sind aber meist in den Dienstesvorschriften enthalten. Beim Eintritt in den Reichs- oder Landtag ist kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung nicht die Genehmigung des Dienstherrn zur Dienstunterbrechung erforderlich, es genügt vielmehr eine Anzeige an die zuständige Behörde [19]; diese Bestimmungen treffen übrigens für alle Staatsbeamte gleichmäßig zu. Im übrigen bleibt das Rechtsverhältnis des Staatsdieners auch bei einer solchen Unterbrechung fortbestehen, insbesondere behält der Staatsdiener seine aus dem Dienstverhältnis sich ergebenden Rechte und übrigen Pflichten bei.

Was die Fälle der Dienstenthebung *ohne* oder *gegen* den Willen des Staatsdieners betrifft, so gilt in der

[18] s. Ausführungsges. zum Ger.-Verf.-Ges. v. 23. Februar 1879, Art. 6, 53, Min.-Ent. v. 11. Sept. 1879.

[19] Landtagswahlges. v. 4. Juni 1848, bezw. 21. März 1881, Art. 30, bezw. 9. April 1906, Art. 35 — Reichsverf. Art. 21, I.

Verfassungsurkunde, wie auch in der Pragmatik der Grundsatz der Widerruflichkeit der Dienstesleistung vonseiten des Staates[20]; diese kann also dem Staatsdiener jederzeit entzogen werden und die Praxis hat von diesem Rechte besonders bei einer gegen den Staatsdiener gerichteten Disziplinarunterfuchung Gebrauch gemacht. Die beiden Mittel zur Entziehung der Dienstesleistung, die die Pragmatik aufgestellt hat, nämlich die Dimission und die Quieszierung (f. o.), hat auch die Verfassungsurkunde übernommen. Auch hinsichtlich der Wiederverwendung eines auf diese Weise seines Dienstes enthobenen und in den Ruhestand versetzten Staatsdieners hat die Verfassungsurkunde dieselben Bestimmungen getroffen wie die Pragmatik. (Vgl. Beil. IX, § 25—27). Doch ist noch auf einen von der Verfassungsurkunde für die Dienstentziehung gewählten Ausdruck, nämlich auf den Begriff der Quieszierung, aufmerksam zu machen, da dieses Wort sich auch für den Fall einer dauernden Beendigung des Staatsdienstverhältnisses unter Gewährung eines Ruhegehaltes wiederfindet; diese beiden Begriffe sind nur dem Namen nach, nicht aber auch inhaltlich gleich, es wird sich mit Seydel (II. S. 220) hier eher die Bezeichnung „Stellung zur Verfügung" (Disposition) empfehlen.

Die zuletzt genannten Rechtssätze wurden auf die Klasse der richterlichen pragmatischen Staatsdiener durch Gerichtsverfassungsgef. § 8 und Richterdisziplinargesetz Art. 71 ff. für unanwendbar erklärt, sodaß für die Richter der Grundsatz der Unwiderruflichkeit und Unentziehbarkeit ihrer Dienstleistungen ausgesprochen wurde (f. auch oben). Ausnahmen davon waren nur gerechtfertigt durch Dienstuntauglichkeit oder durch eine derartige Störung der richterlichen Tätigkeit, daß „auch ihre Entlassung aus dem Staatsdienste mittels Versetzung in den bleibenden Ruhestand sich rechtfertigen würde".

[20] Beil. 9, § 19.

Schließlich hat noch das Ausführungsgesetz zur Reichsstrafprozeßordnung eine Reihe weiterer weder der Pragmatik noch der Verfassungsurkunde bekannter Fälle einer unfreiwilligen Dienstenthebung, die für alle Staatsdiener, pragmatische wie nichtpragmatische, gleichmäßig in Betracht kommen, neu hinzugefügt. (Siehe zit. Ges. vom 18. Aug. 1879 Art. 3). Diese Dienstenthebung, Suspension genannt, hat darnach einzutreten: a) wenn ein Beamter im gerichtlichen Strafverfahren in Untersuchungshaft genommen ist, b) wenn gegen einen Beamten wegen eines Verbrechens oder Vergehens, welches den Verlust des Amtes zur Folge haben kann, die Eröffnung des Hauptverfahrens beschlossen ist, c) wenn ein Beamter wegen eines Verbrechens oder Vergehens zu einer anderen Freiheitsstrafe als Haft oder Arrest verurteilt, jedoch nicht gleichzeitig seines Amtes für verlustig erklärt wird.

Für die richterlichen Beamten hat das Richterdisziplinargesetz noch drei weitere Fälle der Suspension hinzugefügt, von denen zwei der Beurteilung und Beschlußfassung der Disziplinarkammer unterliegen, während der dritte Fall der Suspension beim Vorhandensein des gesetzlich bestimmten Tatbestandes ipso jure eintritt (siehe Richterdisz.-Ges. Art. 59 Ziff. 3 Art. 61 II und Art. 60).

Eine weitere, bisher gesetzlich nicht geregelte Pflicht, ist die zur Wahrung des sogenannten Amtsgeheimnisses. Über den Umfang und den Inhalt derselben waren zu Beginn des 19. Jahrhunderts mehrere spezielle Verordnungen ergangen[21], bis das Ausführungsgesetz zur Reichsstrafprozeßordnung vom 18. August 1879 im Art. 106, I einen allgemeinen Rechtssatz des Inhalts aufstellte, daß jeder Beamte verpflichtet ist, über die vermöge seines Amtes ihm bekannt gewordenen Angelegenheiten, deren

[21] Das Nähere siehe Verordnung vom 17. Dezember 1825, § 145, vgl. auch Döllinger, XVII S. 513 ff., S. 165 ff., XXXII S. 165 ff.

Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder von seinen Vorgesetzten vorgeschrieben ist, Verschwiegenheit zu beobachten; diese Verpflichtung dauert fort, auch nachdem das Dienstverhältnis aufgelöst ist". Bei einer Konkurrenz dieser Staatsdienerpflicht mit der allgemeinen Untertanenpflicht zur Zeugnisablegung vor Gericht muß grundsätzlich letztere der ersteren als der wichtigeren weichen; von dieser Gebundenheit an die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses wird der Staatsdiener nur durch ausdrückliche Genehmigung seiner vorgesetzten Behörde befreit[22].

Aus dem Unterordnungsverhältnis des Staatsdieners unter die Gewalt seines Dienstherrn geht die Verpflichtung zum Gehorsam gegen Dienstbefehle des letzteren hervor. Darunter versteht man den Gehorsam gegenüber einer Weisung der vorgesetzten Behörde, durch welche die dienstliche Tätigkeit des Staatsdieners bestimmt wird[23]. Diese spezielle Pflicht findet zwar in keiner der bayerischen beamtenrechtlichen Bestimmungen eine ausführliche Darstellung, ist aber doch wegen ihrer Wichtigkeit einer Erörterung an dieser Stelle wert, zumal sie gleichmäßig für alle Staatsdiener gilt. Die Gehorsamspflicht gegen Dienstbefehle ergibt sich notwendig aus dem Staatsorganismus und dem System der behördlichen Einrichtung und fordert daher unbedingte Unterwürfigkeit des Staatsdieners unter die Dienstbefehle; der Herrscher eines Staates, in dessen Person sich die Staatsgewalt vereinigt, bedarf zur geordneten Durchführung der ihm zufallenden Staatsaufgaben vieler Organe, denen er einen rechtlichen umschriebenen Kreis seiner staatlichen Geschäfte zuweist (Behörden[24]); mögen nun diese Behörden aus einer Mehrheit von Personen oder aus Einzelpersonen sich zusammensetzen, so

[22] Siehe Ziv.-Proz.-Ordn. § 383, I No. 5 und Abs. 3, Str.-Proz.-Ordn. § 53 und Ges. v. 8. Aug. 1878 über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, Art. 20, Abs. 2.

[23] Seydel II S. 222.

[24] Laband I S. 338.

stehen die einzelnen zum Regenten immer in einem untergeordneten Verhältnis, welches bei allen Staatsdienern zugleich mit der Entstehung des Dienstverhältnisses erzeugt wird. Soweit aber gewisse Klassen von Staatsdienern auf Grund der ihnen vom Herrscher übertragenen Dienstgewalt selbst wieder dienstlichen Gehorsam von anderen, ihnen unterstellten Beamten fordern können, üben sie kein eigenes, sondern ein auf das Staatsoberhaupt zurückgehendes Recht aus. Dieses Subordinationsverhältnis beruht also auf der Organisation des Staates und dient der ordnungsmäßigen Erfüllung der staatlichen Aufgaben; mit der Neugestaltung der Organisation kam es auch in Bayern immer mehr zur Geltung.

Doch ist nicht jedem Dienstbefehl Gehorsam zu leisten; es kommt für die rechtliche Verbindlichkeit eines solchen vor allem auf die Zuständigkeit der anordnenden Behörde zur Erlassung und der ausführenden Behörde zum Vollzuge an. Schließlich kann für die Wirksamkeit eines Dienstbefehles noch die Beobachtung einer bestimmten, durch Rechtsvorschriften festgesetzten Form in Betracht kommen. Es haben sich nun im Laufe der Zeit immer Zweifel erhoben, ob dem Staatsdiener ein Prüfungsrecht gegenüber der an ihn ergangenen dienstlichen Anweisung zustehe und ob er eventuell das Recht der Gehorsamsverweigerung habe. Diese in der staatsrechtlichen Literatur viel bestrittene Frage wurde nach der überwiegenden Ansicht dahin entschieden[25], daß dieses Prüfungsrecht des Beamten sich nur auf die formelle, keineswegs auch auf die materielle Seite des Dienstbefehles erstrecke, d. h. der Staatsdiener hat nur darauf zu achten, ob die Bestimmungen über die Zuständigkeit zur Erlassung und Ausführung und eventuell über die Form des Dienstbefehles beobachtet sind, während die materielle Seite der dem Beamten erteilten Befehle sich seiner Prüfung und damit zugleich die entsprechende Ausführung auch seiner Verantwortlichkeit sich entzieht.

[25] Seydel II S. 224, siehe auch die dort angeführten Stellen.

Auf die Besserung der sittlichen Qualität der Staatsdiener zielten die Bestimmungen über das Verhalten des Staatsdieners in und außer dem Dienste ab. Der Staatsdiener war verpflichtet, innerhalb und außerhalb des Staatsdienstes ein Verhalten zu vermeiden, das die seinem Amte zukommende Achtung zu schädigen vermöchte. Diese in der Verfassungsurkunde[26] allgemein angedeutete, in späteren Gesetzen für einzelne Kategorien von Staatsdienern besonders hervorgehobene Pflicht hat ihren rechtspolitischen Grund in der Erwägung, daß der Staatsdiener in der Volksanschauung als Repräsentant der Staatsgewalt betrachtet wird und daher leicht durch ein unwürdiges Verhalten eine Mißachtung seines Amtes, das das Volk von der Person des Inhabers nicht zu scheiden vermag, sich zuziehen kann. Diese Verpflichtung hatte sich vor allem mit der Wandlung in der Anschauung über das Staatsamt entwickelt.

Hinsichtlich der Rechtsbeschränkungen, denen schon nach der Pragmatik (siehe Abschnitt II, Kap. 2) der Staatsdiener im öffentlichen Interesse unterworfen war, beließ es die Verfassungsurkunde im allgemeinen bei den von der Pragmatik aufgestellten Bestimmungen (§ 21, Abs. 1 und 2). Auch die Reichsgewerbeordnung (§ 12, Abs. 2), hat die dienstrechtlichen Beschränkungen, welche hinsichtlich der von ihr proklamierten Gewerbefreiheit in Landes- oder Reichsgesetzen enthalten sind, nicht außer Kraft gesetzt. Eine weitere Einschränkung in der Handlungsfreiheit aller Staatsdiener trat durch die Verordnung vom 10. März 1868 ein, die ihrerseits wieder durch den Landtagsabschied vom 28. April 1872 ergänzt wurde; sie betrifft die Ausübung gewisser außerdienstlicher, auf Erwerb gerichteter Nebenbeschäftigungen. Die Ausübung

[26] Verfassungsurkunde Beil. IX, § 11, Richterdisziplinargesetz Art. 1, Ziff. 2.

derselben wird teils von einer bloßen Anzeige[27], teils aber auch von einer Genehmigung der vorgesetzten Behörde[28] abhängig gemacht, zum Teil überhaupt verboten[29].

Die Fürsorge des Staates für die Hinterbliebenen eines Staatsdieners (siehe unten unter d) brachte zugleich in bezug auf die Verehelichung eines Staatsdieners eine weitere Rechtsbeschränkung mit sich; jeder Staatsdiener bedarf, soweit er nicht in bloß widerruflicher Weise verwendet ist, zur Eingehung seiner Ehe der dienstlichen Bewilligung[30]. Der Mangel einer solchen berührt zwar die Gültigkeit der sonst korrekt eingegangenen Ehe nicht, aber er äußert seine Wirkungen hinsichtlich der Ansprüche der Hinterbliebenen auf Pension: Wie nach der Pragmatik (Art. 24, § 23 c), so entfällt auch nach § 33 der erwähnten Verordnung der Anspruch der Hinterbliebenen auf Pension, sofern der Staat nicht schon früher auf Grund des § 8, I der obigen Verordnung das Dienstverhältnis aufgelöst hat. Übrigens dürfte in der Praxis die Regierung kaum in die Lage gekommen sein, von einem der letzgenannten Rechte Gebrauch machen zu müssen, da die Erholung der dienstlichen Verehelichungsbewilligung eine Voraussetzung für die Ausstellung des distriktspolizeilichen Verehelichungszeugnisses gemäß Art. 34, I Ziff. 3 des bayerischen Gesetzes über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868 bildet.

c) Dienststrafrecht.

Mit den Pflichten eines Staatsdieners hängt enge das sogenannte Dienststrafrecht zusammen. Dasselbe umfaßt das Recht des Staatsoberhauptes, die Nichterfüllung der seinen Staatsdienern obliegenden dienstlichen Verpflich-

---

[27] Verordnung v. 10. März 1868, § 1.
[28] Zit. Verordn., § 3.
[29] § 51 des Landtagsabschiedes von 1872.
[30] Siehe Verordn. v. 28. August 1868, § 1.

tungen zu ahnden. Dieses Rechtsinstitut war in seiner Entwicklung und Ausgestaltung durch den in der Literatur herrschenden Streit über die rechtliche Bedeutung und die rechtliche Grundlage des Dienststrafrechtes etwas gehemmt, sodaß dasselbe oft zum Teil im Kriminalrecht aufging. Dadurch war der Unterschied der beiden Gebiete des kriminellen Strafrechtes, soweit es die sogenannten Amtsdelikte behandelt, und des Disziplinarrechtes wegen Amtspflichtverletzungen zum Teil verwischt. Bevor wir aber auf die einzelnen Stufen der Entwicklung des Dienststrafrechtes der bayerischen Staatsdiener eingehen, wird es sich lohnen, zuvor auf die in der Wissenschaft aufgetretenen Ansichten über den rechtlichen Ursprung des Dienststrafrechtes einzugehen, um sodann den Einfluß dieser Anschauungen auf die Ausgestaltung des Staatsdienerrechtes des verflossenen Jahrhunderts beobachten zu können.

Ursprünglich war man sich über den rechtlichen Grund, auf welchem das Dienststrafrecht beruhte, überhaupt nicht ganz klar. Dies hing vor allem damit zusammen, daß der Staatsdienst noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts als ein dem privaten Dienstverhältnis verwandtes oder ähnliches Gebilde betrachtet wurde; wie der Privatdienst, so konnte nach dieser Ansicht auch nicht der Staatsdienst eine Strafgewalt dem Dienstherrn wegen Nichterfüllung der Dienstpflichten gewähren. Man suchte nunmehr ein Dienststrafrecht auf ähnlichen Grundsätzen wie das Kriminalrecht aufzubauen: Eine Amtspflichtverletzung bedeute unter Umständen auch eine Verletzung von Rechtsgütern der Einzelnen oder des Staates und begründe daher für den Staat als Inhaber der öffentlichen Zwangsgewalt[31] einen Anspruch auf Bestrafung; dadurch war die Überleitung des Dienststrafrechtes in das Kriminalstrafrecht angebahnt. Erst in der neueren staatsrechtlichen Literatur suchte man auf einem

[31] Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts S. 232.

anderen Wege zu einem befriedigenden Ereignisse zu kommen: man führte das Dienststrafrecht mit Recht auf das Verhältnis des Staatsdieners zum Staate zurück und gründete die Dienststrafgewalt des Staates auf die dienstherrliche Stellung des Staates, der an der ordnungsmäßigen Erfüllung der staatsdienerlichen Pflichten das größte Interesse haben müsse[32]. Diese Ansicht führte dazu, daß die sogenannte peinliche Strafgewalt und die Dienstesstrafgewalt des Staates, weil auf verschiedenen Gewalten beruhend, sich nicht immer gegenseitig ausschließen, sondern auch nebeneinander bestehen können; es kann also wegen einer Amtspflichtverletzung eine Kriminalstrafe neben die Disziplinarstrafe treten, ja, es kann sogar diese allein für sich verhängt werden.

Nach dem Gesagten ist es nicht zu verwundern, daß im bayerischen Staatsdienerrecht das Dienststrafrecht sich nur langsam und unvollkommen entwickelte. Die Pragmatik von 1805 hatte dem Staatsdiener den Stand und Standesgehalt unter allen Umständen gewährleistet. Es blieb dem Staate also wenig Raum für eine Disziplinierung des Staatsdieners durch Dienstesentziehung. Der Staat war wegen einer Amtspflichtverletzung seiner Diener auf den Weg des Strafprozesses angewiesen. Hiernach war eine Dienstentlassung, Kassation genannt, auf einige wenige im Strafgesetzbuch im einzelnen aufgezählte Fälle beschränkt. Im übrigen war der Staat gegen Verletzung der Amtspflichten seiner Staatsdiener mangels einer rechtlichen Grundlage ziemlich machtlos, er konnte im äußersten Falle nur zu dem in Art. 11 der Pragmatik bezeichneten Mittel, einer Versetzung in den Ruhestand, schreiten. Diesem Übelstand suchte das Feuerbach'sche Strafgesetzbuch von 1813 dadurch abzuhelfen, daß es in dem 6. Kapitel seines ersten Teiles in den Art. 437 bis 459 eine Reihe von Tatbeständen

[32] Laband I, S. 463 und die dort zit. Autoren: siehe auch Liszt, S. 233.

als sogenannte Amtsdelikte unter Strafe stellte. Die dort aufgezählten strafbaren Handlungen lassen sich in folgende sechs Gruppen zusammenfassen[33]:

1. Verletzung der Amtspflicht im allgemeinen (Art. 352/53, 438/39).

2. Insbesondere Verletzung der dienstlichen Gehorsamspflicht (Art. 354, 440).

3. Insbesondere Verletzung der Amtsverschwiegenheit (Art. 441/42).

4. Bestechung (Art. 355 56, 443/47).

5. Bedrückung der Untertanen (Art. 357/60, 449 455).

6. Untreue im Amt (Art. 361/65, 456/58).

Aus dieser Aufzählung ist ersichtlich, daß das Strafgesetzbuch von 1813 trotz alles ihm eigenen, den Zeitverhältnissen entsprechenden Fortschrittes in den oben genannten Fehler verfallen ist, daß es Materien des Dienststrafrechtes in weitem Umfang in das Gebiet des peinlichen Strafrechtes aufgenommen hat. Trotzdem hat das bedeutende Gesetzgebungswerk von 1813 das Dienstesstrafrecht nicht ausschließen wollen, sondern es hat für ein solches noch Raum gelassen. In gewissen Fällen, insbesondere dann, wenn es sich um leichtere, vorsätzliche oder fahrlässige Verletzungen der Amtspflicht handelte, machte es die strafrechtliche Verfolgung von der fruchtlosen Anwendung einer Disziplinarstrafe abhängig[34]. Allein zur Ausbildung eines Dienststrafrechtes gelangte die bayerische Gesetzgebung erst durch die Verfassungsurkunde.

Diese folgte hinsichtlich der Regelung des Dienststrafrechtes noch vielfach den bisherigen Vorbildern und verband daher Strafrecht mit Dienststrafrecht, Strafverfahren mit Dienststrafverfahren[35].

Was den persönlichen Geltungsbereich des Dienststraf-

[33] Seydel 1896 II S. 276; siehe auch Anm. 3 oben S. 26.
[34] Art. 438/39 und 440 Abs. 3.
[35] Verf. Beil. IX § 9 und 10, § 11 ff., § 16 und 17.

rechtes des Staatsdienereditktes anlangt, so ist im Einklang mit Seydel[36] und im Gegensatz zu Beck[37] zu sagen, daß die Bestimmungen in den §§ 10—15 der IX. Verfassungsbeilage sich nicht nur auf die pragmatischen, sondern überhaupt auf „alle Staatsbeamten und öffentlichen Diener" erstrecken; diese Ausdrucksweise des Gesetzgebers ist eine beabsichtigte und keine auf Versehen beruhende. Bezüglich des Dienststrafrechtes der IX. Verfassungsbeilage ist folgendes zu sagen: Der Anwendung von Dienststrafen als Folgen der Amtspflichtverletzung sollen in der Regel Ermahnungen und Drohungen der Vorstände oder höheren Behörden vorangehen[38]. Erst in zweiter Linie soll also zu Dienststrafen gegriffen werden, deren das Staatsdienereedikt vier kennt, nämlich Verweis, Geldbuße von 5 bis zu 50 fl. (= 9 bis 90 Mark[39]), Hausarrest und Zivilarrest von 24 Stunden bis zu 8 Tagen[40].

Diese Strafen können als einfache (Ordnungsstrafen) ohne jede Beifügung oder als geschärfte Dienststrafen (Disziplinarstrafen im Sinne der IX. Verfassungsbeilage) mit dem Beifügen zur Anwendung kommen, daß die Strafe die erste, zweite oder dritte sei, welche zur Stellung vor Gericht führe. Diese Unterscheidung tritt in der Verfassungsurkunde nicht klar hervor; das Gesetz spricht eigentlich nur von den geschärften Strafen. Doch gibt es, wenn auch nur indirekt zu, daß es neben den geschärften Disziplinarstrafen auch noch andere gibt, die zwischen der ersten und zweiten oder zwischen der zweiten und dritten Disziplinarstrafe nach § 11 der IX. Verfassungsbeilage einzutreten haben. Unter diesen den geschärften Strafen an

[36] Seydel 1896 II S. 277.

[37] Beck, Diss. 1903 S. 27; siehe auch Piloty-Sutner „Die Verf.-Urk. Bayerns S. 256, Anm. 1.

[38] IX. Verf. Beil. § 11.

[39] Siehe die Umrechnung nach Art. 1 des Ges. vom 8. Nov. 1875.

[40] IX. Verf. Beil. § 12.

Intensität nachstehenden Strafmitteln will das Gesetz offenbar die obengenannten Ordnungsstrafen verstanden wissen. Das Anwendungsgebiet dieser Dienststrafen (sowohl der einfachen wie der qualifizierten) erstreckt sich auf alle Fälle der Verletzung oder Nichtbeachtung der sich aus dem Dienstverhältnis ergebenden Pflichten.

Die Verhängung der dritten, geschärften Dienststrafe hat die Wirkung, daß der Bestrafte bei einer neuerlichen Pflichtverletzung vor Gericht gestellt werden kann[41], wobei lediglich die Zahl, nicht der Grad der erlittenen Vorstrafen entscheidend ist.

Die übrigen genannten Bestimmungen der IX. Verfassungsbeilage betreffen das hier nicht näher interessierende Verfahren bei Verhängung der Strafen und die Rechtsmittel des Verurteilten gegen die diese Strafen aussprechenden Entscheidungen (siehe das Nähere § 14 und 15).

An den strafrechtlichen Bestimmungen über die Amtspflichtverletzungen, die im Strafgesetzbuch von 1813 enthalten sind, hat die IX. Verfassungsbeilage nichts geändert; der § 10 des Staatsdienereditkes bedeutet nur eine Ergänzung der Art. 438/39 (1. Teil) des Strafgesetzbuches: es sollten die dort angeführten Strafen der Dienstentlassung und Degradation auf weitere Fälle anwendbar sein.

Dieses Dienststrafrecht der Verfassungsurkunde entsprach zwar den damaligen Bedürfnissen, aber in seiner Anwendbarkeit erwies es sich als ein schwerfälliges Institut; denn in allen jenen Fällen der Amtspflichtverletzung, in denen nicht unmittelbar das Strafrecht Platz griff, konnte die Staatsregierung die Pflichtvergessenheit ihrer Diener nur abwechslungsweise mit einfachen bezw. geschärften Strafen ahnden (IX. Verfassungsbeilage § 11), sofern sie nicht gleich den Staatsdiener in den „unverdienten Ruhestand" versetzen und sich dabei zugleich eine finanzielle Last aufbürden wollte.

[41] IX. Verf. Beil. § 10, 11, 12, Abs. 2.

Als gänzlich unzulänglich erwies sich das Dienststrafrecht des Staates gegenüber den Richtern, denen die Verfassung in Titel 8 § 3 und Verfassungsbeilage IX § 4, später auch das sogenannte Grundlagengesetz vom 4. Juni 1848 (Art. 22) die „Inamovibilität[42]" (d. i. Unabsetzbarkeit und Unversetzlichkeit) im Interesse ihrer unabhängigen Stellung garantierten. Dieser Mißstand führte zur Vorlage von zwei Gesetzesentwürfen beim Landtag in den Jahren 1851 und 53, welche überhaupt das Dienststrafrecht des gesamten Staatsdienstpersonales einheitlich regeln sollten, allein diese Entwürfe wurden wegen des Widerstandes des Landtages nicht zu Gesetzen erhoben, sodaß der alte Rechtszustand in disziplinärer Hinsicht mit seinen Mängeln bestehen blieb.

Auch das neue Strafgesetzbuch von 1861 änderte hieran nichts, vielmehr blieb es dem alten, aber unrichtigen Grundsatze treu, die Amtspflichtverletzungen in möglichst großem Umfange unter die Kriminalstrafe zu stellen. Nur die Strafe der Degradation, wie sie in den Art. 438/39 des alten Strafgesetzbuches angedroht war, fiel im neuen Strafgesetzbuch. Auch das neue Strafgesetzbuch erstreckte sich hinsichtlich der angeführten Bestimmungen auf alle Staatsdiener.

Die in der Praxis sehr unangenehm empfundenen Mißstände, die sich aus der Anwendung der bisherigen dienststrafrechtlichen Bestimmungen ergaben, wurden noch erhöht durch die Einführung des Reichsstrafgesetzbuches in Bayern; denn dieses hatte in richtiger Erkenntnis des Grundsatzes, daß Amtspflichtsverletzungen nur dann unter das Strafgesetzbuch zu stellen seien, wenn Rechtsgüter der Einzelnen oder der Gesellschaft durch sie verletzt seien, im Gegensatz zu den bisherigen Strafgesetzen von 1813 und 1861 eine bedeutende Einschränkung in der Bestrafung

[42] Siehe Art. 22 des zit. Ges.: Die Richter sind — inamovibel.

wegen rechtswidrigen Verhaltens des Staatsdieners in seinem Dienste eintreten lassen[43]. Die so entstandene Lücke im Dienststrafrecht konnte natürlich nicht im Wege der Landesstrafgesetzgebung ausgefüllt werden. Man nahm nun als Ersatz der außer Kraft gesetzten Bestimmungen des Strafgesetzbuches von 1861 (siehe unten Anmerkung 43 „Disziplinarbestimmungen" in das Ausführungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuch vom 26. Dezember 1871 vgl. dort VII. Abschn. Art. 151 ff.) auf, welche die vom Reichsgesetze nicht erfaßten Fälle unter Disziplinarstrafe stellte. Aber auch diese gesetzlichen Neuerungen vermochten an dem oben geschilderten Zustande nicht viel zu bessern.

Es ist ein eigentümliches Mißgeschick, daß das bayerische Dienststrafrecht durch Einführung eines mit ihm im Zusammenhang stehenden Reichsgesetzes noch lückenhafter geworden ist. So auch durch die Einführung des Gerichtsverfassungsgesetzes. Nach § 8 desselben können Richter wider ihren Willen nur kraft Richterspruches aus gesetzlichen Gründen und in den gesetzlichen Formen ihres Amtes enthoben oder auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Nach § 13 des Einführungsgesetzes hiezu (die EG. zum GVG.) trat aber dieser § 8 in jenen Staaten, in denen die in § 8 geforderten Gesetzesvorschriften fehlten, „nur gleichzeitig mit der landesgesetzlichen Regelung der Disziplinarverhältnisse der Richter in Wirksamkeit". In Bayern fehlte eine derartige umfassende, landesrechtliche Regelung überhaupt; zwar waren einige wenige dienststrafrechtliche Bestimmungen über die Entlassung der Richter in der Verfassungsurkunde bezw. im bayer. Ausführungsgesetze zum Strafgesetzbuch vom 26. Dezember 1871 enthalten (siehe Verf.Urk. Beil. IX. § 10 ff., bezw. AG. zum Strafgesetzbuch Art. 162 Abs. 1 und 2;

[43] Siehe Reichsstrafgesetzbuch § 331 bis 359. Ein Ersatz für die Art. 63 64, 364 65, 388, 393, 395 96 des Strafgesetzbuches von 1861 fehlt.

wenn auch die nach diesen Bestimmungen statthafte Entlassung der Richter nur durch Richterspruch eintreten konnten, so war doch (im Gegensatz also zu den Grundsätzen des Gerichtsverfassungsgesetzes) eine Versetzung in den Ruhestand oder auf eine andere Stelle auch im Verwaltungswege möglich[44].

Eine Kodifikation eines Disziplinarrechtes für Richter erfolgte erst durch das Gesetz vom 26. März 1881. Von der Einführung der sogenannten Reichs-Justizgesetze an, also vom 1. Oktober 1879 ab, hatte das Ausführungsgesetz zur Reichsstrafprozeßordnung vom 18. August 1879 unter Übernahme der in Art. 151/165 des Ges. vom 26. Dez. 1871 (d. i. Einführungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuch) aufgeführten Disziplinarbestimmungen eine Ergänzung des bestehenden Dienststrafrechtes geschaffen.

Dies ist das Ergebnis der Entwicklung des bayerischen Disziplinarrechtes für Staatsdiener, das sich für die Gruppe der richterlichen und nichtrichterlichen Staatsdiener in das sogenannte Richterdisziplinargesetz und in die Disziplinarbestimmungen des Ausführungsgesetzes zur Reichsstrafprozeßordnung teilt. Dazu kommt noch für die nichtrichterlichen, pragmatischen Staatsdiener das bereits behandelte Disziplinarrecht der Verfassungsurkunde (siehe oben S. 49 ff.) in Betracht. Von den disziplinarrechtlichen Bestimmungen des sog. Richterdisziplinargesetzes und des AG. der StPO., die bis in die jüngste Zeit die Grundlage des geltenden Dienststrafrechtes (neben den §§ 10 ff. der IX. Verf.Beil.) bildeten, ist nunmehr im folgenden zu handeln.

Das Ausführungsgesetz zur Reichsstrafprozeßordnung, das hinsichtlich seines persönlichen Geltungsbereiches sich auf alle „königlichen Staatsbeamten und öffentlichen Diener“[45], also sowohl auf die pragmatischen wie auch auf die

[44] Verf. Beil. IX § 19, 20, 23.
[45] Angeführtes Gesetz, Art. 112, I.

nichtpragmatischen Staatsdiener erstreckt, betrifft vor allem jene Fälle, bei denen es sich um eine Verletzung der unter b) genannten Amtspflichten handelt. So gehören zu den strafbaren Tatbeständen die Verletzung der Dienstpflicht in der Absicht einem anderen zu schaden oder sich oder einem Dritten einen Vorteil zu verschaffen[46], die Verletzung des Dienstgeheimnisses und zwar auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses[47], u. a. m.[48] Beachtenswert ist, daß die Verfolgung und Durchsetzung des Anspruches des Staates auf Dienststrafe stets einen Antrag desselben bezw. der ihn repräsentierenden Behörde voraussetzt[49].

Die übrigen Bestimmungen des zit. Ausführungsgesetzes betreffen vor allem das Dienststrafverfahren, das dem Verfahren in Strafsachen vor der Strafkammer des Landgerichts als erster Instanz ähnlich ist[50].

Das für die Gruppe „der richterlichen Beamten" geschaffene Disziplinarrecht unterscheidet sich von dem vorigen vor allem dadurch, daß es mit Rücksicht auf die große Bedeutung der Verletzung der Pflichten, die einem Richter aus seinem Amte erwachsen, weit stärkere und einschneidendere Strafmittel dem Staate zur Verfügung stellt. Es soll eben der Richter dadurch vor Verletzung seiner Amtspflicht abgehalten werden; denn wenn das Vertrauen des Volkes auf eine objektive Rechtsprechung durch ein rechtswidriges Verhalten der fungierenden Richter erschüttert wird, so ist damit auch der Staat in einer seiner Grundfesten schwer geschädigt.

Das Richterdisziplinargesetz kennt Ehren- und Vermögensstrafen, so z. B. Verweis, Geldstrafen bis zum Betrage eines Monatsgehaltes, Strafversetzung ohne Umzugsgebühren, eventuell auch mit Geldstrafe bis zu $^1/_3$ des

[46] Angef. Ges. Art. 105.
[47] Angef. Ges. Art. 106.
[48] eodem Art. 103, 104.
[49] eodem Art. 113.
[50] Das Nähere siehe Art. 114 ff.

Jahresgehaltes verbunden, schließlich sogar Dienstentlassung unter gänzlichem oder teilweisem Verlust aller aus dem Dienstverhältnis entspringenden Ansprüche.

Um der richterlichen Freiheit in der Zumessung der Strafe keine zu engen Grenzen zu setzen, ist es im allgemeinen dem Dienststrafrichter (d. s. die sogenannten Disziplinargerichte) überlassen, eine der Erheblichkeit des Dienstvergehens entsprechende Strafe auszusprechen. Nur in äußerst schweren Fällen, insbesondere „bei grober Verletzung der Amtspflicht" oder bei „unsittlichem oder die Achtung, welche der Beruf erfordert, entziehendem Verhalten", soll zu der härtesten Strafe, zur Dienstentlassung gegriffen werden[51]; ferner überall da, wo der Tatbestand eines der Art. 103 bis 106 und 109 des Ausführungsgesetzes zur Reichsstrafprozeßordnung vorliegt, also z. B. bei Unterlassung einer pflichtgemäßen Anzeige einer verübten strafbaren Handlung, die gegen die Vorschriften über Erhebung und Sicherung öffentlicher Abgaben und Gefälle verstößt u. a. m. Schließlich sollte ein Dienstvergehen die Strafe der Dienstentlassung auch dann nach sich ziehen, wenn ihm schon eine dreimalige Disziplinierung im Dienststrafwege vorausgegangen war[52].

Um den seiner Pflicht untreuen Richter nicht sogleich mit den empfindlichen Disziplinarstrafen zu treffen, hat das Gesetz für die Aufsichtsbehörde ein Ermahnungs- und Warnungsrecht vorgesehen, das in erster Linie zur Anwendung kommen soll; erst sekundär, das heißt, wenn die Ermahnungen erfolglos oder wegen der Schwere des Dienstvergehens unzulässig sind, muß sofort zu den angeführten Dienststrafen geschritten werden[53].

Eine ausführliche Darstellung hat im RDG. der prozessuale Teil erfahren. Als Dienststrafgerichte fungieren

[51] **Richterdisziplinarges. Art. 80.**
[52] **eodem Art. 6.**
[53] **Richterdisziplinarges. Art. 4, I.**

nicht die ordentlichen, sondern eigene Gerichte (sog. Disziplinargerichte). In erster Instanz entscheiden die bei jedem Oberlandesgerichte errichteten, aus dem Präsidenten und 4 Räten dieses Gerichtes bestehenden Disziplinarkammern, in zweiter und letzter Instanz der beim obersten Landgericht aus dem Präsidenten und 6 Räten gebildete Disziplinarhof.

Die Einleitung eines Dienststrafverfahrens setzt stets einen Beschluß der Disziplinarkammer voraus, der von Amts wegen nach Vernehmung der Staatsanwaltschaft gefaßt wird (Art. 23). Das Verfahren in erster Instanz zerfällt in der Regel in eine Voruntersuchung und in eine mündliche Verhandlung; erstere fällt jedoch hinweg, wenn die Strafe voraussichtlich nicht auf Strafversetzung oder Entlassung lautet. (Art. 27/8.)

Die Hauptverhandlung vor der ersten Instanz vollzieht sich im großen und ganzen in ähnlicher Weise wie jene vor der Strafkammer des Landgerichtes. Die Entscheidung der Disziplinarkammer unterliegt der Berufung an den Disziplinarhof. (Art. 48/I.)

Die Nachprüfung der Entscheidung der Disziplinarkammer durch den Disziplinarhof erstreckt sich nur insoweit, als die erstinstanzielle Entscheidung vom Beschwerdeführer angefochten wird. (Art. 50). Innerhalb dieser Grenzen wiederholt sich das Verfahren in zweiter Instanz, wobei neue Entlastungs-, aber keine Belastungsmomente herangezogen werden dürfen.

Die vom Disziplinarhof gefällte Entscheidung wird mit ihrer Verkündung sofort rechtskräftig und daher zugleich vollstreckungsfähig.

d) Rechte der pragmatischen Staatsdiener.

Von den Rechten, die die IX. Verf.Beil. den Staatsdienern gewährt, ist das wichtigste das Recht auf Besoldung. Wie schon oben erwähnt (siehe oben S. 35), gehört die

Entgeltlichkeit der Dienstleistungen zum Begriff des pragmatischen Staatsdieners. Die Unterscheidung zwischen Standes und Dienstgehalt, die Ausscheidung beider Gehaltsteile nach einem gesetzlich bestimmten Schema, die Unentziehbarkeit des Standesgehaltes, kehren auch im Staatsdienereditt wieder[54]. Bei der Widerruflichkeit der ersten Anstellung konnte natürlich die Unentziehbarkeit des Standesgehaltes erst mit dem Ablauf des dreijährigen Provisoriums eintreten.

Von dem in dem § 6 des Staatsdieneredikts dem Staate gewährten Vorbehaltsrecht (d. i. das Recht, den Gehalt des Staatsdieners in seinen beiden Bestandteilen in einer von den Normen des Edikts (siehe §§ 7 und 8) abweichenden Weise festzusetzen hat die Regierung im Laufe der Jahre aus rein finanzpolitischen Gründen zur Herabdrückung der staatlichen Pensionslast einen reichen Gebrauch gemacht[55], und die Standesgehalte in einer Weise herabgesetzt, daß ihre Höhe nicht nur den in Art. 3 der Pragmatik bezeichneten Zweck oft gar nicht mehr erreichen konnte, sondern oft auch in einem Mißverhältnis zur Bedeutung des Amtes sich befand. Diesen Zuständen machte eine königliche Entschließung vom 23. Juni 1864 ein Ende, indem sie bestimmte, daß eine Ausscheidung auf andere Weise als durch die Bestimmungen der IX. Verf.Beil. in Zukunft nicht mehr stattfinden soll, ausgenommen jene Fälle, in denen der Standesgehalt eine gewisse Höhe (3000 fl.) übersteigt; es traten also die Bestimmungen des Staatsdieneredittes (§ 7 und 8), die bisher nurmehr die Ausnahmen bildeten, für alle Fälle gleichmäßig wieder in Geltung.

Die Unentziehbarkeit des Standesgehaltes der pragma-

[54] Siehe IX. Verf. Beil. § 18, 19, 6, 7 und 8.

[55] Siehe z. B. Verordnung vom 10. Dez. 1819 bezügl. des Zollpersonals, ferner Verordnung vom 17. April 1824, das Verhältnis des Standes- und Dienstesgehaltes betreffend.

tischen Diener und des Gesamtgehaltes der richterlichen Staatsdiener ist auch in der Verfassungsurkunde für jene Fälle konsequent durchgeführt, daß eine Versetzung eines Staatsdieners oder eine Wiederverwendung eines seines Dienstes enthobenen Staatsdieners nach den für die neue Dienststelle geltenden Bestimmungen an und für sich eine Zurücksetzung seiner bisherigen Besoldungsverhältnisse mit sich bringen sollte. So darf nach § 20 der IX. Verfassungsbeilage eine Versetzung eines pragmatischen Staatsdieners keine Zurücksetzung in bezug auf seinen „ständigen Gehalt" d. h. sein Gesamtgehalt (Hauptgeldbezug, inkl. Besoldungsbezüge) bewirken[56].

Bei der provisorischen Berufung eines seines Dienstes enthobenen oder in den Ruhestand versetzten Staatsdieners auf eine neue Stelle wird nach § 26 der IX. Verfassungsbeilage dem Berufenen der Gesamtgehalt seiner früheren Stelle gewährt ohne Rücksicht darauf, in welchem Verhältnisse derselbe zu dem Gesamtgehalt der neuen Stelle steht.

Auch bei der Berufung eines Quieszenten zur definitiven Dienstleistung ist an dem oben genannten Grundsatz der „Perpetuität" des Standesgehaltes festgehalten. Allerdings ist in diesem Falle das Verhältnis des Gesamtgehaltes der neuen Stelle zum Gesamtgeldgehalt der alten Stelle zu berücksichtigen: ist nämlich jener größer (oder mindestens ebenso groß als dieser), so erhält der Staatsdiener den Gesamtgeldgehalt der neuen Stelle; im umgekehrten Falle dagegen den Gesamtgeldgehalt der alten Stelle.

In den zuletzt genannten Bestimmungen kehrte des öfteren der verfassungsmäßige Begriff „Gesamtgeldgehalt" (siehe die §§ 22, 26 und 27) wieder; obgleich das Staatsdienereedikt am Eingang nur von einem Hauptgeldbezug und Nebenbezügen (§§ 7 und 8) spricht, erscheint hier ein neuer

[56] Vergl. den entsprechenden Art. XIII der Pragmatik.

Ausdruck. Infolgedessen wurde früher des öfteren, auch in richterlichen Urteilen[57] angenommen, daß es sich hier um zwei verschiedene Begriffe handle. Abgesehen davon, daß schon die Vermutung nicht für eine derartige Annahme spricht, läßt sich auch auf Grund der Entstehungsgeschichte der obigen Bestimmungen der Nachweis erbringen, daß Hauptgeldbezug und Nebenbezüge einerseits und Gesamtgeldgehalt andererseits identische Begriffe sind. In Art. 24, § 2 der Pragmatik findet sich eine legale Begriffsbestimmung des „ständigen Gesamtgeldgehaltes"; darunter versteht sie „das an fixem Geldbetrage verliehene Standes- und Dienstgehalt". „Jene Geldnebenbeträge, welche entweder aus der numerären Vergütung von Naturalien in wandelbaren Preisen oder auch aus ständigen Geldansätzen für spezielle Dienstestitel . . . bestehen, werden für die Berechnung der Pensionsquote nicht in Ansatz gebracht." Damit ist wohl gesagt, daß zum Gesamtgeldgehalte, der der Berechnung der Pension zugrunde gelegt wird, nicht nur der Standes- und Dienstesgehalt, sondern auch die sogenannten Besoldungsnebenbezüge in Geld zu zählen sind. Dies ist der Umfang des Gesamtgehaltes, der auch in der Verfassungsurkunde sich als „fixer Geldgehalt" in § 27, II wiederfindet.

Was die Höhe der Gehaltsbezüge der pragmatischen Staatsdiener anbelangt, so war dieselbe durch die Verfassungsurkunde nicht bestimmt; die Festsetzung des Gehaltes war ausschließlich Sache der Staatsverwaltung[58]:

So hatte auch die Regierung tatsächlich die Höhe des Gehaltes bei jeder einzelnen Anstellung festgestellt; aller-

[57] Siehe z. B. Fin.-Min.-Blatt S. 20, Erkenntnis vom 8. November 1870.

[58] Der historische Zusammenhang des Besoldungsrechtes der IX. Verf. Beil. und der Folgezeit mit den unmittelbar vorangehenden Gehaltsverhältnissen rechtfertigt an dieser Stelle eine Ausdehnung der Darstellung über den in Abschnitt 3 des Kap. 2 bezeichneten Zeitraum hinaus.

dings war sie dabei mittelbar durch das Budgetrecht des Landtags beeinflußt und beschränkt, insoferne als sie nur bis zur Höhe der vom Landtag bewilligten Mittel bei Gehaltsfestsetzungen verfügen konnte. Die Anschauung, daß dem Landtage infolge seines Budgetrechtes ein Anspruch auf die Festsetzung der Gehaltsverhältnisse der Staatsdiener zustehe, war im Landtag zwar des öfteren vertreten worden[59], ist aber irrig, denn zwischen dem Rechte der Gehaltsfestsetzung, das zweifellos der Regierung zusteht, und dem Budgetrechte des Landtags besteht in gewissem Maße eine tatsächliche, nicht aber eine rechtliche Gebundenheit.

Der Gehalt des Staatsdieners bestand zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch zum großen Teil in Naturalbezügen, auch in der Überweisung von Ansprüchen auf Gebühren und Emolumenten gegen Private. Dies hing mit der vorwiegenden Naturalwirtschaft des Staates zusammen; der Staat war, da ein großer Teil seiner Einkünfte in Naturalleistungen bestand, genötigt, seine Ausgaben mit ebensolchen Mitteln teilweise zu decken. Durch Anweisung auf Gebühren war ferner der Staatskasse eine Last abgenommen. Dieses gemischte Besoldungssystem hatte einmal den Vorteil, daß ein Teil des Gehaltes, nämlich der Naturalbezug, nicht den Schwankungen unterworfen war, unter denen die Geldbesoldung durch Entwertung des Edelmetalles oft litt, zum anderen aber auch den erheblichen Nachteil, daß die Achtung des Standes und damit auch indirekt des Staates unter dem verhaßten Druck des ausgedehnten Gebührensystems Schaden litt. Im Zusammenhang mit der zu Beginn des 19. Jahrhunderts erfolgten Wandelung in der Anschauung des Staatsdienstes wurde die Verpflichtung des Staates zur Besoldung seiner Staatsdiener als eine auf das Budget zu übernehmende Last an-

[59] Siehe Verhandlungen der Kammer d. Abgeordneten 1855/56, Sten. Ber. III. S. 232 ff. — Verhandl. d. Kamm. der Abg. 1859/61 Bd. II S. 155 — Verh. d. Kamm. der Abg. 1863/65, Bd. VI S. 85.

erkannt, sodaß vor allem die Gebühren und Emolumenten fallen mußten. Dementsprechend verbot eine kurfürstliche Verordnung vom 24. März 1802 die „Sporteln und Taxen". Zugleich mit der Umwandlung der Naturalwirtschaft in die Geldwirtschaft vollzog sich im 19. Jahrhundert der Übergang der Natural- zur reinen Geldbesoldung. Immerhin wurde wenigstens bis 1848 aus fiskalischen Rücksichten große Grundgefälle bildeten nämlich bis dorthin einen nicht unerheblichen Teil der Staatseinnahmen ein Teil des Beamtengehaltes in Getreide oder auch in Geld nach Maßgabe der Getreidepreise gewährt. Nach der Ablösung der Grundlasten (vgl. Ges. v. 4. Juni 1848 über Ablösung der Grundlasten) ging man zum reinen Geldbesoldungssystem über (vgl. Verordn. v. 8. Nov. 1848).

Als ein empfindlicher Mangel des Besoldungswesens wurde in Staatsdienerkreisen die bereits erwähnte Willkür in der Festsetzung der Gehälter durch die Staatsregierung empfunden. Es fehlte noch ein gesetzlich gewährter Anspruch auf eine bestimmte Höhe des Gehaltes. Zwar suchte ein Regulativ vom 19. Januar 1826 diesem Mißstand zu steuern, indem es ein Besoldungssystem durch Schaffung von 6 Besoldungsklassen und Festlegung der Besoldungshöhe aufstellte; allein dieses Regulativ bildete lediglich eine „Richtschnur" für die Verwaltung, eine Vorschrift zur „Nachachtung", ohne daß eine abweichende Festsetzung ausgeschlossen gewesen wäre. In der Folgezeit wurde vielfach davon abgewichen. Zudem hatte das Regulativ noch den Mangel, daß es eine nicht unbeträchtliche Zahl der pragmatischen Diener gar nicht umfaßte. Die Einheitlichkeit und Sicherheit der Besoldungen war also auch darnach noch eine mangelhafte.

Vorübergehend wurden auch die Pensionsverhältnisse der pragmatischen, nicht richterlichen Staatsdiener verschlechtert insoferne, als bei der Berechnung der zu gewährenden Pension der um den Betrag der Naturalbezüge verminderte

Geldgehalt zugrunde gelegt wurde. Die nicht unerheblichen Naturalbezüge wurden demnach nicht als Gehaltsbestandteile, sondern als Nebenbezüge im Sinne der IX. Verfassungsbeilage betrachtet, eine Anschauung, die durch ein königliches Signat vom 5. Februar 1830 bestätigt, wegen ihrer Härte aber durch eine königliche Verordnung vom 13. März 1842 wieder aufgehoben wurde, sodaß also nunmehr die Naturalbezüge als Gehaltsteile betrachtet und auch der Pensionsberechnung mit zugrunde gelegt wurden.

Der bisherige Zustand im Besoldungsrecht der Staatsdiener war kein haltbarer. Einmal war das noch geltende Regulativ von 1826 geradezu zu einer sogenannten papierenen Vorschrift geworden, da in der Praxis die Gehaltsfestsetzung fast stets abweichend davon erfolgte (s. oben); ferner war auch der einmal festgelegte Betrag des Gehaltes keiner Steigerung fähig. Die Ausnahmen, die hinsichtlich der Starrheit der Gehaltshöhe bestanden, beschränkten sich auf wenige Staatsdienerklassen; zu diesen gehörte einmal die Kategorie der Studienlehrer, Professoren, Forst-, Salinen- und Bergbeamte, die nach dem sogenannten System der Altersklassen[60] einen Normalgehalt mit Steigerung durch periodische Alterszulagen bezogen; andererseits zählte hieher nur eine bestimmte Zahl älterer Beamte, die innerhalb der betreffenden Klasse zu höheren Gehaltsstufen gelangen konnten[61]; dieses letztere sogenannte System der Besoldungsklassen war schon im Regulativ von 1826 enthalten.

Die ersehnte einheitliche, der Billigkeit entsprechende Regelung der Besoldungsverhältnisse suchte ein von der Staatsregierung dem Landtage im Jahre 1867 vorgelegter Entwurf „zu einem Besoldungsstatus für die in pragmatischer Eigenschaft angestellten königlichen Beamten" herbeizuführen, allein an dem Widerspruch des Landtags, ge-

[60] Siehe Seydel II S. 261.

[61] Siehe Döllinger XVII S. 244 ff.

gründet auf die Abneigung gegen eine notwendige Steuererhöhung, scheiterte der Vorschlag der Regierung. Die in der Folgezeit, insbesondere in den Jahren 1872[62], 1874[63], 1876[64] und 1886[65] erfolgten Aufbesserungen der Grundgehalte und ähnlichen Verbesserungsversuche hatten nur die Aufgabe, den dringendsten Bedürfnissen abzuhelfen. Sie waren also weit entfernt die Besoldungsverhältnisse einheitlich zu regeln.

Diese Aufgabe löste erst die Verordnung vom 11. Juni 1892 mit dem ihr angefügten Gehaltsregulativen. Die Einheit in der Behandlung der Besoldungsfrage der pragmatischen Staatsdiener war vor allem darin zu finden, daß für die Festsetzung der Gehalte nunmehr allgemein das Regulativ maßgebend war; nur in vereinzelten Fällen war noch Raum für eine abweichende Festlegung durch die Regierung. Die Besoldungen sind innerhalb der einzelnen Besoldungsklassen der Steigerung fähig; die Vorrückung ist allerdings von der Würdigkeit und der vorgeschriebenen Dienstzeit abhängig. Durch diese jüngste Verordnung, die (von einigen Abänderungen abgesehen), bis zum Inkrafttreten des neuen Gehaltsregulativs von 1908 für das pragmatische Dienstpersonal in Geltung war, ist wenigstens die Höhe der einzelnen Gehälter von vornherein gesetzlich bestimmt und dadurch die Ungleichmäßigkeit in dem bisherigen Besoldungssystem zum größten Teil behoben worden.

Auch die übrigen Rechte der Pragmatik, wie das Recht auf Dienstentlassung unter Verlust aller Rechte und Pflichten, das Recht auf Beendigung des Dienstverhältnisses unter Gewährung eines Pensionsanspruches unter gewissen Um-

---

[62] Siehe Verordnung v. 23. Mai 1872, die Gehalte der Staatsdiener betreffend.

[63] Finanzges. v. 27. Juli 1874.

[64] Verordnung über die Gehalte der Staatsdiener nebst Regulativ v. 12. August 1876.

[65] Finanzges. v. 29. Mai 1886.

ständen (Lebens- und Dienstesalter, Dienstunfähigkeit), kehren in der Verfassungsurkunde in fast unveränderter Form wieder (siehe §§ 22, 24 und 19).

Die Pensionsansprüche der Hinterbliebenen eines pragmatischen Staatsdieners sind nach § 28 des Ediktes in dem durch die Pragmatik bezeichneten Umfang garantiert, so daß hier auf das oben Gesagte verwiesen werden kann. Das vom Staatsdieneredikt in Aussicht gestellte „Pensionssystem für hinterlassene Witwen und Waisen" ist nicht erfolgt, so daß es bei den betreffenden Bestimmungen der Pragmatik sein Bewenden hat.

Dritter Abschnitt.

Die Entwicklung des Staatsdienerrechtes der übrigen Staatsdiener.

A. Die Zeit von Max Joseph bis zur Verordnung vom 26. Juni 1894, die Dienstverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsbeamten und Staatsbediensteten betreffend.

§ 5.

Neben den pragmatischen Staatsdienern gab es in Bayern noch eine große Anzahl von Staatsdienern, deren Rechtsverhältnisse entweder in Spezialgesetzen (z. B. Notare[1], Hypothekenbewahrer[2] und Gerichtsvollzieher[3]) oder nur mangelhaft oder überhaupt nicht geregelt waren. Die Kategorie der Notare, Hypothekenbewahrer und Gerichtsvollzieher hat vor allem die Aufgabe, den Parteien auf Anrufen öffentliche Dienste zu leisten, für welche sie auch in der Regel von den Parteien, nicht vom Staate entlohnt werden; einen Gegensatz zu den Staatsdienern bilden sie nicht, da auch sie dem Staate, wenn auch nur mittelbar

[1] Siehe Ges. v. 10. November 1861.
[2] Verordg. v. 16. Mai 1880.
[3] Gerichtsvollz.-Ord. v. 6. September 1879 und 15. Juli 1881.

zu dienen verpflichtet sind; wohl aber kann man diese Gruppe von Staatsdienern wegen ihrer abweichenden und besonderen Behandlung, die sie in den genannten Spezialgesetzen erfahren haben, den pragmatischen Staatsdienern gegenüber stellen.

Die weitaus größte Zahl der außerhalb des Staatsdienereditkes stehenden Staatsdiener waren die sogenannten nichtpragmatischen Staatsdiener, d. s. alle Staatsdiener mit Ausnahme der pragmatischen und der angeführten mittelbaren Staatsdiener (wie Notare, Gerichtsvollzieher ꝛc.). Mit der Zunahme des Verkehres, mit dem Wachsen der staatlichen Aufgaben war auch ein großes Heer von Staatsbediensteten notwendig geworden. Da diese meist nur niedere Dienste dem Staate leisteten, so war man lange Zeit geneigt, ihre Rechtsverhältnisse nach bürgerlich-rechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Allein allmählich drang insbesondere in der Literatur die Ansicht von der öffentlichen Natur der Dienstleistungen dieser im Dienst des Staates stehenden Personen durch; es fanden sich viele Parallelen zwischen der Kategorie der pragmatischen und jener der nichtpragmatischen Staatsdiener, ohne daß den letzteren ähnliche Rechte zustanden wie den pragmatischen Beamten. Unter dem Einfluß des Reichsbeamtengesetzes von 1873, das auch die niederen Bediensteten in den Kreis seiner rechtlichen Regelung aufnahm, kam es dazu, daß die bayerische Staatsregierung gewissen Klassen von nichtpragmatischen Staatsdienern, die meist unter der Bezeichnung „subalternes Personal" bekannt waren, mit Rücksicht auf ihre Vorbildung und die Art ihrer Dienstleistung eine Annäherung an die pragmatischen Rechte zu bieten suchte; so gewährte sie unter gewissen Voraussetzungen eine Angleichung der Rechte der nichtpragmatischen Staatsdiener an jene der pragmatischen, so z. B. die Rechte der Stabilität, d. h. das Recht auf Unwiderruflich-

[4] Siehe Verordnung vom 11. Okt. 1848 hinsichtlich der Bahnexpeditoren; siehe auch Verordnung v. 3. Okt. 1857.

keit des Dienstverhältnisses, oder einen Anspruch auf Pension nach erlangter Stabilität[5] oder Zusicherung der analogen Behandlung nach der Pragmatik. Unter den nichtpragmatischen Staatsdienern war es besonders das Personal der staatlichen Verkehrsanstalten, dessen Rechtsverhältnisse durch eine Reihe von Verordnungen[6] eine ziemlich weitgehende Regelung erfuhren.

Trotzdem gab es noch eine große Zahl von nichtpragmatischen Staatsdienern, deren rechtliche Stellung zum Staate immer noch nicht geklärt war. Es war wohl ersichtlich, daß die nichtpragmatischen Staatsdiener dem bayerischen Staate Dienste ähnlicher oder derselben Art leisteten wie jene gewisser Klassen von Reichsbeamten waren, deren Rechtsverhältnisse aber schon längst durch das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 geregelt waren. Es drängten also auch in Bayern die bisherigen Zustände zu einer gesetzlichen Regelung. Dazu kam noch, daß die nichtpragmatischen Staatsdiener von den Wohltaten, welche die arbeitenden Klassen im Falle der Notlage oder des Alters durch die sogenannte Reichsversicherungsgesetzgebung genossen, ausgeschlossen waren, da sie gemäß einer Min.-Ent. vom 3. Dez. 1890 von den Vorteilen dieser sozial so bedeutenden Fürsorge des Reiches ausgeschlossen waren.

Was das Entgelt der Dienstleistung betrifft, welches der Staat den nichtpragmatischen Staatsdienern zu gewähren pflegte, so hatte sich im Laufe der Zeit die Form des sogenannten Funktionsbezuges herausgebildet. Diese Funktionsbezüge zerfielen in ständige Funktionsgehalte und Gehaltszulagen[7].

Als ständige Funktionsgehalte erschienen alle in bestimmten Jahresbeträgen fixierten Bezüge des im unmit-

---

[5] s. Verordn. v. 11. Okt. 1848.

[6] Siehe Verordn. v. 3. Okt. 1857, Verordn. v. 30. Nov. 1886, Verordn. v. 24. Juli 1888, und Verordn. v. 19. März 1891.

[7] Vergl. Hock III S. 27.

telbaren Staatsdienst verwendeten, subalternen Dienstpersonals. Dieser Teil der Dienstentschädigung war in dreijährigen Perioden in der Regel einer bescheidenen Steigerung fähig. Außer diesem Funktionsgehalte wurden dem subalternen Personal noch sogenannte Gehaltszulagen gewährt, welche sich als eine Quote (in der Regel 22½%) des Hauptgehaltes darstellten.

Auf diese Gehaltsteile bestand aber kein rechtlicher Anspruch; die Besoldungen mußten von Finanzperiode zu Finanzperiode durch das jeweilige Finanzgesetz, also unter Mitwirkung des Landtages festgesetzt und genehmigt werden.

Eine eigentliche Pension, wie sie der pragmatische Staatsdiener im Falle der Versetzung in den Ruhestand hatte, sowie eine Hinterbliebenenversorgung im Falle des Todes des Staatsdieners war für die nichtpragmatischen Staatsdiener unbekannt. An die Stelle der Pension trat eine staatliche Hilfeleistung als sogenannte Sustentation. Diese wurde nur jenen Staatsdienern gewährt, welche die Dienstesstabilität erreicht hatten, oder denen eine analoge Behandlung nach der Dienstespragmatik zugesichert war; die anderen Klassen waren davon ausgeschlossen.

Auch die Fürsorge für die Witwen und Waisen der nichtpragmatischen Staatsdiener war eine reine Gnadensache des Königs; nur einigen wenigen Klassen war eine Aussicht auf ständige Unterhaltsbeiträge, analog den durch die Pragmatik gewährten Pensionen, eröffnet, für andere dagegen wie z. B. für das Personal bei den staatlichen Verkehrsanstalten, bei der Bergwerks- und Salinenverwaltung bestand allerdings schon ein bestimmtes Normativ.

Die dienststrafrechtlichen Bestimmungen des Ausführungsgesetzes zur Reichsstrafprozeßordnung sowie die kriminalrechtlichen Vorschriften des Strafgesetzbuches (siehe das Kapitel Verbrechen und Vergehen im Amte §§ 331—359) fanden auch auf die nichtpragmatischen Staatsdiener Anwendung.

Man sieht also, daß die Rechtsverhältnisse des nichtpragmatischen Personales nicht erschöpfend geregelt waren. Nur wenige Gruppen hatten ein eigenes Recht, dadurch war aber zugleich die Unzufriedenheit der übrigen hervorgerufen worden. Es bestanden viele Gegensätze in der rechtlichen Lage der nichtpragmatischen Staatsdiener, viele Ungerechtigkeiten waren zutage getreten. Eine einheitliche und erschöpfende Regelung war erst der Verordnung vom 26. Juli 1894 vorbehalten.

B. Die durch die Verordnung vom 26. Juli 1894 geschaffene Rechtslage der nichtpragmatischen Staatsdiener und die Fortentwicklung ihres Staatsdienerrechtes bis in die Neuzeit.

§ 6.

Den pragmatischen Staatsdienern stehen die nichtpragmatischen gegenüber. Die Verordnung vom 26. Juli 1894 hat aber nicht alle Angehörigen dieser Klasse erfaßt, insbesondere scheiden neben den Staatsdienern, deren Verhältnisse bereits spezialgesetzlich geregelt waren, wie die Notare, Gerichtsvollzieher, Hypothekenbewahrer, die in Abs. 2 des § 1 der Verordnung erwähnten Staatsdiener, das sogenannte nichtstatusmäßige Personal aus.

Die von der Verordnung ergriffene Kategorie der nichtpragmatischen Staatsdiener führt die Bezeichnung „nichtpragmatisches, statusmäßiges Personal" oder auch „nichtpragmatische Staatsbeamten und Staatsbedienstete". Mit der letzteren Bezeichnung wollte die Verordnung keine Rangeinteilung schaffen. Die Unterscheidung deutet nur auf die Art der Dienstleistung hin und ist ein Überbleibsel aus jener Zeit, wo der Staatsdienst noch privatrechtlich aufgefaßt wurde, der höhere Staatsdienst aber als Mandat erschien[1]. Die Zugehörigkeit zum Kreise der nichtpragma-

[1] Siehe Gietl, Diss. 1897 S. 5 und Beck, Diss. 1903 S. 8.

tischen Staatsdiener im Sinne der Verordnung ist bedingt entweder durch die dauernde Übertragung einer Stelle, die in den als Anlagen A bis E der Verordnung beigefügten Regulativen aufgeführt ist, oder durch ausdrückliche Erklärung der Staatsregierung, daß auf die Berufenen die Bestimmungen der Verordnung Anwendung finden sollen.

Als allgemeine Voraussetzung zur Zulassung zum nichtpragmatischen Staatsdienst erfordert die Verordnung den Besitz der deutschen Reichsangehörigkeit und Erbringung des Nachweises der erfüllten Militär-, bezw. Dienstpflicht (§ 2). Über die rechtliche Natur und die Begründung des nichtpragmatischen Staatsdienstverhältnisses schweigt die Verordnung, doch dürfte man, einer allgemeinen Rechtsanschauung folgend, auch das nichtpragmatische Dienstverhältnis dem Gebiete des öffentlichen Rechtes zuweisen. Was die Begründung dieses Rechtsverhältnisses betrifft, so betont allerdings die überwiegende Ansicht hier den sogenannten öffentlich-privatrechtlich-gemischten Vertrag[2].

Von großer Bedeutung ist die unbedingte Widerruflichkeit des Dienstverhältnisses von seiten des Staates (§ 8); die Perpetuität des Dienstverhältnisses ist also dem nichtpragmatischen Staatsdiener nicht gewährleistet. Das Recht der freien Auflösung des Verhältnisses durch den Staatsdiener finden wir auch in der Verordnung wieder (Verordnung § 8).

Was den Inhalt des Dienstverhältnisses, insbesondere die Pflichten des Staatsdieners betrifft, so hebt die Verordnung die jedem Staatsdienste eigene sogenannte Amtspflicht oder Dienstpflicht besonders hervor (siehe § 3), ebenso die Verpflichtung zu einem achtungswürdigen Verhalten in und außer dem Dienste und schließlich jene der Amtsverschwiegenheit. Diese Bestimmungen waren eben besonders bei dem niederen Personal deshalb geboten, weil

[2] Siehe Reindl, 1896 S. 4 Anm. 1 zu § 2. Beck, Diss. 1903 S. 10, Rehm, Annalen 1885, § 45 S. 127 ff.

die Verordnung anscheinend das Dienstverhältnis des nichtpragmatischen Staatsdieners als ein öffentlich-rechtliches in allen seinen Konsequenzen aufgefaßt wissen wollte (s. auch oben). Daraus erklären sich auch die weiteren Verpflichtungen, die die Verordnung aufzählt, so die Pflicht zur Urlaubserholung und zur dienstlichen Verehelichungsbewilligung (§§ 5 und 6). Es sind hier eben dieselben rechtspolitischen Erwägungen maßgebend gewesen wie beim pragmatischen Dienstverhältnis, sodaß hier auf das oben Gesagte (zweites Kap. 3. Abschn. S. 38 ff.) verwiesen werden kann. Auch hinsichtlich der Rechtsbeschränkungen, denen der nichtpragmatische Staatsdiener unterworfen ist, gilt im allgemeinen dasselbe wie bei den anderen Staatsdienern. (Siehe § 7.)

Ein eigenes Dienststrafrecht ist in der Verordnung nicht enthalten. Es gelten demnach, wie schon oben S. 53 angedeutet, die Bestimmungen des Ausführungsgesetzes der Reichsstrafprozeßordnung auch für die nichtpragmatischen Staatsdiener. In ergänzender Weise treten hinzu die Disziplinarbestimmungen der Verfassungsurkunde (IX. Beil. § 10—15). (S. oben S. 49.)

Die wichtigste Aufgabe der Verordnung war die Regelung der Gehalts- und Pensionsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener. An die Stelle der bisher gewährten sogenannten Funktionsgehalte trat nunmehr der Gehalt und die sogenannte Gehaltszulage (§ 9 und 13). Diese Besoldungsteile entsprechen aber nicht etwa dem Standes- und Dienstgehalte der pragmatischen Staatsdiener; die Verordnung hatte vielmehr bei der Gehaltsregelung für alle Staatsdiener derselben Besoldungsklasse einen festen Anfangsbetrag bestimmt, der einer periodischen Steigerung durch Vorrücken in die höhere Gehaltsklasse fähig war. Solange das Dienstverhältnis bestand, hatte der nichtpragmatische Staatsdiener zwar einen Anspruch auf die mit seiner Stelle verbundenen Besoldungsteile; da aber das

Dienstverhältnis ein widerrufliches war, so war für die Gewährung eines dauernden Standesgehaltes hier kein Raum. Die Gehaltszulagen kommen ihrer Natur nach den ehemaligen Wohnungsgeldzuschüssen der pragmatischen Staatsdiener am nächsten.

Die Vorrückung in eine höhere Altersklasse war nicht Gegenstand eines klagbaren Anspruches, sondern durch die Würdigkeit des Bewerbers bedingt und von der Genehmigung des vorgesetzten Ministeriums abhängig (§ 11).

Eine Eigenart der Stellenbesetzung war die, daß nach der Verordnung ein Staatsdiener zwei in den Regulativen aufgeführte Stellen zugleich bekleiden konnte; wenn dieser Fall immerhin eine Ausnahme bilden sollte und meist durch eine geschichtliche Entwicklung veranlaßt war[3], so war die Frage der Gehaltsregelung hier keine einfache. In der Regel wurde, wenn ein innerer Zusammenhang zwischen beiden Stellen nicht bestand, das verordnungsmäßige Diensteinkommen der einen Stelle durch eine außerordentliche Vergütung in der Form eines Nebenbezuges erhöht; andernfalls, d. h. wenn jener innere Zusammenhang bestand, hatte der nichtpragmatische Staatsdiener einen Anspruch nur auf den verordnungsmäßigen Gehaltsbezug des Hauptamtes, oder wenn keine Funktion als die Hauptfunktion erschien, auf das Einkommen jener Stelle, für welche in den Regulativen der höhere Betrag festgesetzt war (§ 16, I).

Das enge Verhältnis zwischen Dienstleistung und Besoldung kommt in der Verordnung vor allem in dem Beginn des Bezuges des Einkommens zum Ausdruck; während das pragmatische Dienstverhältnis in der Regel sofort mit seiner Entstehung auch den Besoldungsanspruch nach sich zieht, beginnt dieser beim nichtpragmatischen Staatsdienst erst mit dem Zeitpunkt des wirklichen Dienstantritts. (VO. § 20). Ähnlich wie bei den pragmatischen Staats-

[3] Siehe Denkschrift zur Regelung der Gehalts- und Pensionsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener 1894, S. 337 § 3.

dienern unterliegt im Falle einer Dienstenthebung, die den Charakter einer Suspension trägt, die Gehaltszulage mit dem dritten Teil des jeweiligen Gehaltes dem Einzuge.

Von nicht minder großer Bedeutung war die Regelung der Pensionsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener. Für eine Fürsorge des Staates für seine Staatsdiener oder dessen Hinterbliebene im Falle seiner zeitweiligen oder dauernden Erwerbsunfähigkeit, bezw. seines Todes waren hier dieselben Erwägungen maßgebend wie bei den pragmatischen Staatsdienern oder den Reichsbeamten: Die Erkenntnis des Staates von seiner sittlichen Verpflichtung, für jene Personen, welche ihre volle Kraft und Zeit dem Staate gewidmet und dabei infolge ihrer Amtspflicht und vielfachen Rechtsbeschränkungen vom Erwerbe eines anderweitigen Nebeneinkommens ausgeschlossen waren, auch für die Zeit ihrer Invalidität sowie im Falle ihres Todes auch für die Hinterbliebenen derselben zu sorgen[1], gebot nicht nur eine Verbesserung der bisherigen Zustände, sonden überhaupt eine einheitliche der Billigkeit entsprechende Regelung der Pensionsverhältnisse.

Mit Rücksicht auf die Zusammensetzung des nichtpragmatischen statusmäßigen Personales, das vielfach in mit Unfallgefahr verbundenen staatlichen Betrieben beschäftigt war, war auch eine Scheidung der Bestimmungen über die Pensionsverhältnisse dieser Staatsdiener und ihrer Hinterbliebenen in zwei Gruppen erforderlich. Die erste Gruppe (die §§ 22 bis 43) behandelt diejenigen Fälle, in denen eine Pensionierung unter normalen Umständen wegen Dienstunfähigkeit eintritt (Normalpension), die zweite Gruppe die Pensionsverhältnisse der durch einen Unfall erwerbsunfähig gewordenen Staatsdiener. (Unfallpension § 44 bis 50[2].)

Was zunächst die erste Gruppe der sogenannten Nor-

[1] Seydel 1887 III S. 325, Laband I § 149 S. 483 und Reindl S. 44.

[2] Reindl, Kommentar zur Verordnung vom 26. Juni 1894 S. 45.

malpension betrifft, so ist hier auf den bedeutenden Unterschied des rechtlichen Charakters dieser Pension gegenüber jenem der Pension der pragmatischen Staatsdiener hinzuweisen. Nicht Gegenstand eines Rechtes ist hier die Pension, sondern es besteht nur eine Anwartschaft auf sie; ihre Voraussetzung ist Dienstunfähigkeit und Wohlverhalten des Staatsdieners. Die Pension ist also auch hier immer noch mehr oder minder eine Gnadensache, ein Anspruch auf sie besteht nicht. Die Berechnung der Pension vollzieht sich nach bestimmten Regeln; das Nähere siehe §§ 22, 24 u. 26.

Was die Pension der Witwe eines nichtpragmatischen Staatsdieners betraf, so berechnete sich dieselbe nicht etwa nach dem jeweiligen Diensteinkommen ihres verstorbenen Gatten, vielmehr bildete der tatsächliche oder eventuelle Pensionsbetrag desselben die Grundlage für die Berechnung. (Siehe § 31 der Verordnung.) Dadurch war einerseits die Höhe der Witwenpension auf einen bescheidenen Betrag gesetzt, andererseits war die Gewährung derselben doch auch nicht ganz unabhängig vom Pensionsbezug des Mannes; ein unwürdiges Verhalten desselben zu seinen Lebzeiten war auch auf die Unterstützung seiner Witwe von Einfluß.

Die Pension der Kinder berechnete sich ähnlich wie nach der Pragmatik als eine Quote der Witwenpension (§ 32 der Verordnung).

Von diesen Normalpensionen waren rechtlich und tatsächlich streng zu unterscheiden diejenigen Bezüge der nichtpragmatischen Staatsdiener und ihrer Hinterbliebenen, welche sie im Falle der auf gewisse Betriebsunfälle zurückzuführenden Dienstuntauglichkeit oder des auf solche Weise verursachten Todes des Staatsdieners erhielten. Auf solche Beträge bestand im Gegensatz zu den Normalpensionen ein klagbares Recht. Daß für diese Leistungen des Staats eine bessere gesetzliche Sicherheit als für die Normalpension gegeben war, erklärt sich vor allem aus der geschichtlichen Entwicklung derselben:

Die Frage, welche Ansprüche den Staatsdienern bei in staatlichen Betrieben unverschuldet erlittenen Unfällen für sich und ihre Hinterbliebenen entstanden, behandelte in früherer Zeit eine Reihe von Bestimmungen, die meistens im Wege der Reichsgesetzgebung durch das Reichshaftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871 beseitigt oder umgestaltet wurden. Besonders für die bei Eisenbahnbetrieben verwendeten Personen war hier eine durchgreifende Regelung erfolgt. Immerhin war der Rechtszustand in dieser Hinsicht immer noch kein befriedigender, da die Ausdehnung der gesetzlichen Unfallfürsorge auch auf andere mit besonderer Unfallgefahr verbundenen Staatsbetriebe erwünscht war. Dies führte zum Erlaß des wichtigen Reichsunfallgesetzes vom 6. Juli 1884 mit dem zu seiner Ergänzung dienenden „Ausdehnungsgesetz" vom 28. Mai 1885. Allein der Wohltaten, die das Reichsgesetz gewährte, wurden die meisten nichtpragmatischen Staatsdiener nicht teilhaftig, da sie kraft ausdrücklicher, gesetzlicher Bestimmung (siehe § 4 des Ges. vom 6. Juli 1884) als Beamte mit festem Gehalts- oder Pensionsanspruch (Anwartschaft) im Sinne des Unfallgesetzes galten. Diesem mißlichen Zustande suchte das sog. Fürsorgegesetz vom 15. März 1886 wenigstens für den Kreis der Beamten der Reichszivilverwaltung Abhilfe zu schaffen; es beschäftigt sich mit der Fürsorge für diese Personen im Falle einer durch einen Betriebsunfall hervorgerufenen Dienstuntauglichkeit.

Da einer allgemeinen Ausdehnung dieser reichsrechtlichen Bestimmungen auf die Staatsbeamten (der Einzelstaaten) sich rechtliche Bedenken entgegenstellten, so konnte die Reichsgesetzgebung (gemäß § 12 des zit. Ges.) nur dann den Landesbeamten einen reichsgesetzlichen Anspruch auf Ersatz des durch einen Unfall entstandenen Schadens nach Maßgabe der §§ 8—10 des Fürsorgegesetzes gegen den betr. Einzelstaat zugestehen, wenn die Landesgesetzgebung bereits eine Fürsorge, die nach ihrem

Umfang jener des Fürsorgegesetzes gleichkommt (siehe dort §§ 1—5), getroffen hatte oder doch in Zukunft treffen sollte. In letzterer Hinsicht hatte Bayern durch eine Verordnung vom 30. November 1886 in Verbindung mit einer Verordnung von 1891 eine weitgehende, gesetzliche Unfallfürsorge für das nichtpragmatische, statusmäßige Personal der Verkehrsanstalten getroffen. Diese Bestimmungen waren dann auch später grundlegend für die durch die Verordnung vom 26. Juni 1894 erfolgte Ausdehnung der versicherungsrechtlichen Unfallansprüche auf die gesamte Klasse der nichtpragmatischen Staatsdiener. (Siehe Verordnung von 1894, § 44—50). Die in den Jahren 1900/1901 erfolgte Veränderung der Unfallfürsorgegesetzgebung machte eine Neuredaktion und Revision der Bestimmungen der §§ 44 ff. der Verordnung von 1894 notwendig. Dieser Aufgabe diente die Verordnung vom 22. Nov. 1902, die gleichzeitig die §§ 44—50 der Verordnung vom 26. Juni 1894 außer Wirksamkeit setzte.

Aus dieser geschichtlichen Entwicklung ist also ersichtlich, daß die den nichtpragmatischen Staatsdienern zustehenden sogenannten Unfallpensionen ein Surrogat der reichsgesetzlich gewährleisteten Unfallansprüche sind und daher wie diese Gegenstand eines *Anspruches* bilden. Die Voraussetzung für die Gewährung einer solchen Pension ist dauernde oder vorübergehende Erwerbsunfähigkeit (§ 1 der Verordnung von 1902), die auf einen im Dienste erlittenen gesetzlich beschriebenen Betriebsunfall zurückzuführen ist. Von dem Verhalten des Staatsdieners darf also die Pension nicht abhängig gemacht werden. Auch hinsichtlich ihres Umfanges unterscheidet sie sich von der Normalpension; sie beträgt unter Umständen $66^2/_3$% bis zu 100% des jährlichen Diensteinkommens (§ 1 der Verordnung von 1902 Abs. 1—6). Auch der Kreis der berechtigten Hinterbliebenen ist hier größer als bei der Normalpension; es zählen hierher nicht nur die Witwe und die ehelichen oder

durch nachgefolgte Ehe legitimierten Kinder (§ 30 der Verordnung von 1894), sondern auch Aszendenten und Enkel, sofern ihr Unterhalt ganz oder überwiegend durch den Verstorbenen bestritten worden ist (§ 2 der Verordnung von 1902).

Was endlich die Fälle der Veränderung oder Auflösung eines nichtpragmatischen Dienstverhältnisses betrifft, so ist darauf schon im vorausgehenden im Zusammenhang mit dem Dienststrafrecht, mit der rechtlichen Natur des Dienstverhältnisses aufmerksam gemacht worden.

Drittes Kapitel.

Abschluß der Entwicklung des bayer. Staatsdienerrechtes durch das Beamtengesetz vom 16. August 1908.

§ 7.

Wenn auch die Verordnung vom 26. Juni 1894 für einen großen Teil der bayerischen Staatsdiener die ersehnte Regelung brachte, so war damit doch noch lange nicht ein einheitliches Recht für die bayerischen Staatsbeamten geschaffen, vielmehr spalteten sich diese in zwei große Lager, nämlich in die Gruppe der pragmatischen und in jene der nichtpragmatischen Staatsdiener. Die Rechte beider Kategorien beruhten nicht nur auf verschiedenen Rechtsquellen, sondern waren auch inhaltlich oft nicht gleich, mag auch die Vorbildung oder die dienstliche Tätigkeit der pragmatischen und nichtpragmatischen Staatsdiener oft gleichartig gewesen sein.

Die Erlangung der durch die IX. Verfassungsbeilage gesicherten pragmatischen Rechte war weniger durch den Grad der Vorbildung, durch die Art der Berufstätigkeit, durch das Dienstesalter oder durch ein sonstiges derartiges Merkmal bedingt, vielmehr war die Anstellung als pragmatischer Staatsdiener durch das Anstellungsreskript das einzig ausschlaggebende Moment für die Eigenschaft eines nach dem Staatsdienereedikt zu beurteilenden Beamten. Die Unterscheidung zwischen pragmatischen oder nichtpragmatischen Staatsdienern war also mehr oder minder durch die Willkür des Staates bedingt, sodaß es nicht zu verwundern

ist, wenn viele Kategorien nichtpragmatischer Staatsdiener die Überführung in die Klasse der pragmatischen Staatsdiener oder doch eine Vermehrung der pragmatischen Stellen, deren Erreichung gewissen Klassen ermöglicht war, anstrebten [1].

Dieser leidliche Dualismus im bayerischen Staatsdienerrecht veranlaßte die Regierung die ganze Unterscheidung im neuen Beamtengesetz fallen zu lassen und ebenso wie dies in vielen deutschen Staaten bisher schon geschehen ist einen einheitlichen Beamtenstand zu schaffen.

Die Frage, auf welche Gruppen von Beamten und Bediensteten sich die Neuregelung erstrecken sollte, bot deshalb besondere Schwierigkeit, weil in Bayern schon von jeher der Kreis der mit Beamteneigenschaft ausgestatteten Personen verhältnismäßig weiter gezogen war als im Reiche und in anderen Bundesstaaten. Trotzdem wurden im wesentlichen dieselben Personen, die bisher unter die Verordnung vom 11. Juni 1892 und unter jene vom 26. Juni 1894 fielen, in den Beamtenkreis des neuen Gesetzes aufgenommen; auch gewisse bisher aus formellen Gründen nicht der Verordnung vom 26. Juni 1894 unterworfene weibliche Beamte, die eine ähnliche Behandlung wie die nichtpragmatischen Staatsdiener erfuhren, wurden mit einbezogen. Die Verschiedenartigkeit der Vorbildung und Vorbereitung hat das Beamtengesetz durch eine entsprechende Abstufung der Dauer der Widerruflichkeit des Dienstverhältnisses berücksichtigt. Abgesehen von der Stellung der Richter und der ihnen gleichstehenden Beamten, die mit Rücksicht auf die bestehenden reichs- oder landesrechtlichen Bestimmungen sofort definitiv angestellt werden, wird das Dienstverhältnis für diejenigen Beamtenklassen, für welche höhere wissenschaftliche Vorbildung,

[1] Das Nähere siehe Denkschrift zur Frage der Neuregelung der Dienst-, Gehalts- und Pensionsverhältnisse der Staatsbeamten und Staatsbediensteten von 1908 S. 291 ff.

d. i. in der Regel akademische Bildung oder höhere künstlerische oder technische Berufsbildung vorgeschrieben ist, nach 3 Jahren (entsprechend dem 3jährigen Provisorium des Staatsdienereditkes), für alle anderen Beamtenklassen dagegen erst nach 10jähriger Dienstzeit unwiderruflich[2].

Die größten Mißstände wies auch nach der Regelung der Dienst- und Gehaltsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener durch die Verordnung von 1894 das Besoldungssystem der bayerischen Staatsdiener auf. Zwar hatte das Gehaltsregulativ vom 11. Juni 1892 für die pragmatischen Staatsdiener die mehr oder minder willkürliche Gehaltsnormierung, die bisher die Staatsregierung fast in jedem einzelnen Falle vornahm, beseitigt und durch eine neue Gehaltsordnung ersetzt. Allein auch diese trug nicht durchweg den Charakter einer systematischen Neuregelung; vielmehr handelte es sich nur um eine Aufbesserung der Gehälter der Beamten mit höherer wissenschaftlicher Vorbildung, während die Anfangsgehalte der übrigen Beamten unverändert blieben[3].

Was das Besoldungssystem der nichtpragmatischen Staatsdiener anlangt, so war für diese das der Verordnung vom 26. Juni 1894 angefügte Regulativ maßgebend. Wenn dieses auch eine gesetzliche Festlegung der bisher einer systematischen Regelung überhaupt entbehrenden Besoldungsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener brachte, so konnte es doch unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung (siehe z. B. Funktionsgehalte in Abschnitt 4 A) kein einheitliches System darstellen. Dazu kam noch, daß bei beiden Besoldungssystemen der Gehalt durch Nebenbezüge der verschiedensten Art, durch pensions- und nichtpensionsfähige Gehaltszulagen sich erhöhte und dadurch eine ganz verschiedene Berechnung der Pensionen

---

[2] Siehe Beamtengesetz 1908, die Art. 6—9.

[3] Siehe Denkschrift vom 8. Febr. 1892 § 8—11.

erzielt wurde. Ein weiterer Mißstand war der, daß in beiden Gehaltsregulativen zu viele Kategorien bezw. Gehaltsklassen angeführt waren, daß ferner auch höhere Stellen lediglich zur Verbesserung der Besoldungsverhältnisse geschaffen wurden[4], ohne daß damit eine höhere Dienstleistung sich verbunden hätte. Schließlich waren die Zwischenstufen innerhalb der Gehaltsvorrückung von zu langer Dauer. Was endlich die Höhe der Gehälter anlangte, so waren bis zum Gehaltsregulativ von 1908 die Gehaltsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener im Vergleich zu denen anderer Bundesstaaten keine ungünstigen zu nennen, während dagegen die Besoldungen der höheren, also insbesondere der pragmatischen Beamten weit hinter denen anderer Staaten zurückblieben.

Einen billigen Ausgleich zwischen diesen Verschiedenheiten zu schaffen war die Aufgabe des neuen Besoldungsrechtes. Nachdem aber der Unterschied zwischen pragmatischen und nichtpragmatischen Staatsdienern überhaupt fallen sollte, so konnte natürlich dieser Zweck nicht etwa durch eine weitere Ausgestaltung der bereits vorhandenen Regulative von 1892 und 1894 erreicht werden; es bedurfte vielmehr eines völlig neuen Regulatives, das von einheitlichen Grundsätzen beherrscht wird.

Diese Aufgabe löste die Gehaltsordnung vom 6. September 1908, die in 30 Besoldungsklassen die Gehalte der Staatsdiener „nach Maßgabe der vorgeschriebenen Vorbildung und der Wichtigkeit ihrer Dienstleistungen, sowie der damit verbundenen Verantwortung" abstufte[5]. Damit war endlich die längst ersehnte Einheitlichkeit der Besoldungsverhältnisse erreicht.

Auch die Ruhegehalte der Staatsdiener und die Hin-

[4] Siehe Denkschrift zur Neuregelung der Dienst-, Gehalts- und Pensionsverhältnisse der Staatsbeamten und Staatsbediensteten für 1908 S. 293.

[5] Siehe Denkschrift zum Beamtengesetz von 1908 S. 299.

terbliebenenversorgungen erforderten gleichzeitig mit der Schaffung eines einheitlichen Beamtenstandes die Aufstellung einheitlicher Pensionsnormen, da die Pensionen der beiden großen Gruppen von Staatsdienern und deren Hinterbliebenen sich im allgemeinen nach verschiedenen Grundsätzen regelten. Als Vorbild für die Lösung der Pensionsfrage dienten in dem Beamtengesetz die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes und der Beamtengesetze der übrigen Bundesstaaten. Der Berechnung des Ruhegehaltes wird nunmehr in Zukunft allgemein der zuletzt bezogene Jahresgehalt des Staatsdieners zugrunde gelegt[6].

Was die Pensionen der Hinterbliebenen eines Staatsdieners anlangt, so wird die Pension der Witwe, das sogenannte Witwengeld, mit 40 vom Hundert des Ruhegehaltes des Beamten, das Waisengeld der einfachen Waisen mit einem Fünftel, das der Doppelwaisen mit einem Drittel des Witwengeldes berechnet[7].

Schließlich mußte das neue Beamtengesetz sich auch mit einer einheitlichen Regelung des bisher verschiedenen Disziplinarrechtes beschäftigen. An die Stelle der dienststrafrechtlichen Bestimmungen der IX. Verfassungsbeilage und des Ausführungsgesetzes zur Reichsstrafprozeßordnung setzte der VII. Abschnitt des Beamtengesetzes ein neues Disziplinarrecht. Die Dienststrafen des Beamtengesetzes beschränken sich im wesentlichen auf die zwei Gruppen der Ordnungsstrafen (Verweis- und Geldstrafen) und der Disziplinarstrafen. (Strafversetzung und Dienstentlassung.) Diese Bestimmungen finden ausnahmslos Anwendung auf die unwiderruflich angestellten Beamten, während für die anderen Klassen von Beamten ein modifiziertes Dienststrafrecht gilt. (Siehe BG. Art. 164—169.) Das Diszipli-

[6] Siehe das Nähere Beamtengesetz Art. 52 ff.
[7] Siehe Beamtengesetz. Art. 105—108.

narrecht für richterliche Beamte, das schon bisher spezialgesetzlich festgelegt war, (siehe Richterdisziplinargesetz vom 26. März 1881), erfuhr durch die Neuregelung des Dienststrafrechtes einige redaktionelle und materielle Änderungen[8].

So hat das Beamtengesetz von 1908, das bezüglich der übrigen Beziehungen des Staatsdienstverhältnisses im allgemeinen an den bisherigen, mehr einer Einheit zuneigenden Bestimmungen festgehalten hat, die bedeutenden rechtlichen Unterschiede, die innerhalb der bayerischen Beamtenkategorie sich im Laufe der Zeit durch die nie erschöpfend erfolgten Regelungen herausgebildet und zu vielen Mißhelligkeiten Anlaß gegeben hatten, beseitigt und zugleich in Anlehnung an bereits bestehende Vorbilder (siehe Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873, bez. 18. Mai 1907, württembergisches Beamtengesetz vom 28. Juni 1876, bez. 1. Aug. 1907, badisches Beamtengesetz vom 24. Juli 1888, bez. 12. August 1908) und unter Würdigung der modernen staatsrechtlichen Anschauungen über den Staatsdienst auch für das bayerische Beamtenheer eine für die Interessen des Staates wie für jene der Staatsdiener gleich wichtige und billige einheitliche Regelung der Rechtsverhältnisse des Staatsdienstes gebracht und damit wohl auf lange Jahre die Grundlage eines brauchbaren Staatsdienerrechtes geschaffen.

---

[8] Siehe Beamtengesetz Art. 224.